الجوانب القانونيّة لتقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونيّة

Legal Aspects of Public Sector Employee Evaluation in Electronic Administration Environment

إعداد

نايل محمّد الشقيرات

إشراف

الأستاذ الدّكتور خالد علي الزّعبي

قُدّمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلّبات الحصول على درجة الدّكتوراه في القانون العامّ

كلّية الدّراسات القانونيّة العليا

جامعة عمّان العربية للدّراسات العليا

شباط، 2007 م

تفويض

أنا نايل محمد عودة الله الشقيرات أفوض جامعة عمان العربية للدراسات العليا بتزويد نسخ من أطروحتي للمكتبات، أو المؤسسات، أو الهيئات، أو الأشخاص عند طلبها.

الاسم: نايل محمد عودة الله الشقيرات

التاريخ: 2007/2/11

التوقيع:

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الأطروحة (**الجوانب القانونية لتقويم أداء الموظف العام في بيئة الإدارة الالكترونية**)

وأجيزت بتاريخ 2007/2/12.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
1- أ.د.محمد الغزوي(رئيساً)	....
2- أ.د.خالد الزعبي (مشرفاً وعضواً)	....
3- أ.د.نعمان الخطيب (عضواً)	....
4- د.سليمان بطارسه (عضواً)	....

إهداء

إلى والديّ الحبيبين.. مصدر العطف ، والحنان، والحبّ الدّائم....

إلى زوجتي، رفيقة دربي، رمز الوفاء والتّضحية، الّتي أعـانتني علـى مصاعب الحياة...

إلى فلذات كبدي، .. بسمة الحاضر، وأمل المستقبل...

أنسام، ومُؤنس، وونس..

إلى إخوتي وأخواتي الأعزّاء...

إلى كلّ أحبّائي وأصدقائي...

إليكم جميعاً أهدي هذا الجهد....

٥

شكر وتقدير

كلّ مشاعر شكري وتقديري وامتناني ومودّتي، أتقدّم بها إلى...

- بيتي العلمي، المؤسسة الرائدة، جامعة عمّان العربيّة للدّراسات العليا،..
- معالي الأستاذ الدّكتور خالد الزّعبي، بأفكاره النّيرة، وتوجيهاته القيّمة الهادفة، الّتي أنارت لي طريق البحث والمثابرة؛ من أجل إنجاز هذا العمل،..
- مقيّمي الأطروحة، ومناقشيها، على جهدهم الهادف للارتقاء بهذا العمل،..
- وإلى كلّ من ساندني في إنجاز هذا العمل،..

فهرس المحتويات

الملخّص

الجوانب القانونيّة لتقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية

إعداد

نايل محمد عودة الله الشقيرات

إشراف

الأستاذ الدكتور خالد سمارة الزعبي

تهدف هذه الدراسة إلى البحث في تشريعات تقويم أداء الموظّفين في بيئة الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنية الهاشمية، من واقع الجديد المعاصر في ثورة المعلوماتية والاتّصالات، والاتجاهات الجديدة في الإدارة والتنظيم، آخذة واقع حال الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنية الهاشمية كمركزٍ أساسيٍ من مراكز اهتمامها، بالمقارنة مع تجارب دول أخرى، في هذا المجال.

تبحث هذه الدراسة في تقويم أداء موظفي مؤسسات القطاع العام في المملكة الأردنية الهاشمية، وتحديداً في الأبعاد القانونية لهذه المسألة. وتتحدد مشكلة الدراسة في قصور أدوات التقويم التقليدية، كالافتقار إلى الموضوعية، وعدم ملاءمة المعايير، من أجل بناء أدوات تقويم فعالة ومنصفة وواقعية، في بيئة الإدارة الإلكترونية، ذات الخصائص الجديدة المتّصلة بثورة المعلوماتية والاتصالات.

وترافق ذلك مع دخول الإدارة الإلكترونية، بتعابيرها المختلفة، في أنشطة المؤسسات الحكومية وعمليّاتها الداخلية، وفي علاقتها بالمواطنين، في إطار رئيس هو الحكومة الإلكترونية في هذه الأنشطة والعمليات. وطُرحت على الفور أسئلة عديدة وجوهرية، تتعلق بالجوانب القانونية لتقويم أداء الموظف

العام في هذه البيئة الجديدة، التي خَلَقت ظروف عمل مختلفة نوعياً عن ظروف العمل التي كانت سائدة في البيئة التّقليديّة. كما أتت بعدد من المعايير والأدوات المساندة في القيام بعمليات التقـويم. فـالقوانين والأنظمة التي تبنّتها البيئة التقليدية للعمل الحكومي لم تعد كافية.

استخدمت الدّراسة أدوات الوصف والتّحليل، في معالجة نقدية للتّشريعات الّتي تُستَخدَم لتقـويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية. كما استثمرت الدراسة مستجدات النظريـات الإداريـة والتنظيمية والأدوات التي تقدمها تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات؛ لتقدم إسهاماً يؤمل منها أن تـساعد في التعامل الناجح مع العناصر الجديدة في البيئة الجديدة.

وبعد أن تناولت الدراسة الإطار العامّ لمفهوم الإدارة الإلكترونية من منظور قانوني، ومـن منظور آثار تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات على قياس الأداء في بيئة الإدارة الإلكترونيـة أمـام أنماط الإدارة التّقليديّة، استعرضت الدراسة واقع حال الخدمة المدنيّة في المملكة الأردنيّة الهاشميّة.

ثم تناولت الدراسة التعديلات والتغييرات القانونية التي تتناسب مع بيئـة الإدارة الإلكترونيـة. واستعرضت كذلك واقع الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنيّة الهاشميّة ومـشاريعها المـستقبليّة فـي السياق نفسه. وحللت الدراسة عمليات تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية، والتّشريعات الحالية.

وخلصت الدراسة إلى أن التشريعات الخاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ قاصرة فـي صـورتها الراهنة ولا تستطيع التجاوب مع بيئة الإدارة الإلكترونية، وإلى ضرورة وضع تشريعات جديدة.

Abstract

Legal Aspects of Public Employee Evaluation in Electronic Administration Environment

Prepared By:

Nayel Mohammad A. ElShqeirat

Supervized by:

Prof. Khalid Samara Al-Zubi

This study aims at investigating legal aspects of government sector (public sector) employee evaluation system in the Hashemite Kingdom of Jordan in Electronic Administration Environment. This issue rises in light of new facts of information and telecommunication revolution, together with new organization and administration trends, taking in consideration, the status quo of electronic administration in Jordan in comparison with the experience of other countries in this field.

The study investigates the evaluation of public employees in Jordan, mainly from legal perspectives. This problem may be determined in the actual traditional evaluation tools as being incapable, because of the lack of objectivity, and inadequate standards, in order to build efficient, fair and realistic evaluation tools in electronic administration environment, which has new characteristics related to information and telecommunication revolution.

This issue was combined by the emergence of electronic administration, in different forms, and its utilization in government activities and its internal processes, as well as its relations with citizens. The electronic government is the main framework of these activities processes. Several intrinsic questions rose,

regarding legal aspects of public sector employee's evaluation in the new environment. The electronic administration environment created new, and qualitatively different work circumstances and conditions, in comparison with those of traditional environment. The new environment introduced new standards and tools in the evaluation processes. Laws and codes adopted by traditional environments are no more adequate.

The study utilized descriptive and analytical tools in its critical investigation of laws adopted to evaluate employees' performance in electronic administration environments. The study also made use of new administration and organization theories, as well as information and telecommunication technology tools, hopefully to help successfully adopt new elements of a new environment.

The study handled the framework of electronic administration concept, from legal perspective, based on the effects of information and telecommunication on evaluation versus traditional administration procedures. A description of actual civil service in Jordan was also presented.

Legal amendments and changes that respond to electronic administration were studied. In this context, actualities and future projects of electronic administration in Jordan were also introduced. The study analyzed public sector employee evaluation processes in electronic administration environment, as well as actual legislations in Jordan.

The study concludes also that legislations adopted in evaluating public sector employees in its current status, can not respond adequately to electronic administration conditions. Thus, there exists a necessity to plan for new laws and codes.

تمهيد

تأتي هذه الدراسة لتحاول الإسهام في تقويم أداء الموظف العام في المملكة الأردنية الهاشمية، التي تجري فيها جملةٌ من الأنشطة والعمليات الخاصة بالحكومة الإلكترونية، مثلما تشهد المزيد من المبادرات لمواكبة الجديد في الإجابة عن أسئلة المشكلة المطروحة.

ولعلّ المشكلة المطروحة تيسّر عرض عناصر أهمية الدراسة، ولو من زوايا أربع على الأقل:

1. مسح الأدب النّظري والتجريبي، والنماذج والأدوات والتطبيقات التي قدمتها المعلوماتية والاتّصالات والإنترنت، أساسٌ، ونقطة انطلاق، في تشخيص أول عناصر أهمية الدراسة.
2. محاولة تقديم مقترحات ذات صبغة واقعية هو العنصر الثاني.
3. مدّ المكتبة العربية بما ينقصها ربما من أبحاث منهجية توفر لها إضاءة شاملة ومحددة أيضاً في الدور الذي تلعبه المعلوماتية للارتقاء بأداء المؤسسات العامة، في جانب محدد، هو إدارة الموارد البشرية، وتقويم أداء العاملين في تلك المؤسسات.
4. إجمال العناصر التّشريعيّة الّتي تواجه هذه المسائل، في اجتماع التّشريع، والتقنية، والإدارة المعاصرة.

وغنيٌّ ربما عن الإشارة، أن هذه العناصر عناوين فحسب، لطَيْفٍ واسعٍ من المَحاور الأخرى التي ستحاول الدراسة تقصّي عدد من جوانبها وآثارها وإمكانات استثمارها.

إن تقويم أداء الموظف العام مسألة كانت ولا تزال موضع بحث ودراسة وجدل. فحتى مع أساليب التقويم التقليدية، بنماذجها وأشكالها وأنماط ممارستها، كاد ينعقد الإجماع على عدد من النواقص في هذا المضمار، ومن بين تلك النّواقص: الافتقار إلى الموضوعية، والمحاباة، والميل إلى رفع درجات التقويم لصالح الموظف، وغياب الأسس والمعايير التي يمكن الانطلاق منها في بناء أدوات تقويم فعالة

ومنصفة وواقعية. فالحكم الموضوعي ودلائله في بيئة الإدارة الإلكترونية أكثر قابليةً للتنفيذ، والتطبيق؛ استناداً إلى مرجعٍ محايدٍ، وموضوعيٍ، وعادل في الحكم على أداء الموظف العام.

ومع دخول الإدارة الإلكترونية، بتعابيرها المختلفة، في أداء المؤسسات الحكومية من زاوية الوظائف التي تقوم بها تلك المؤسسات، والخدمات التي تقدمها للموظفين، وفي علاقتها بالموظفين، والمواطنين، في عنوان بارز هو الحكومة الإلكترونية، طُرحت على الفور أسئلة عديدة وجوهرية، تتعلق بالجوانب القانونية لتقويم أداء الموظف العام في هذه البيئة الجديدة. فهي بيئة، بطبيعتها، خلّقت ظروف عمل مختلفة نوعياً عن ظروف العمل التي كانت سائدة في البيئة التّقليديّة الّتي سبقتها، مثلما حملت معها عدداً من المعايير والأدوات المساندة في القيام بعمليات التقويم واستخلاص النتائج التي تخرج بها، وتحليل تلك النتائج؛ للخروج ببرامج تستهدف الارتقاء بأداء الموظف العام؛ بالإعداد والتدريب الملائمين.

في وقت متقارب، أطلقت ثلاث دول عربية هي الأردن، ومصر، والإمارات، مشاريع بناء الحكومة الإلكترونية، وباشرت حكومتي قطر والسعودية تنفيذ مشاريع شبيهة... ويمكن القول دون تردد إن مفهوم الحكومة الإلكترونية في البيئة العربية مفهوم تحيطه الضبابية، عوضا عن أنه ليس ثمة تصور شمولي لما ستكون عليه الأحوال، لدى إنجاز الخطط التقنية والتأهيلية، والقانونية، المقترحة التي تم المباشرة بها لتوفير متطلبات أطلاق الحكومة الإلكترونية[1].

ولكن القوانين والأنظمة والتعليمات التي كانت سائدة في البيئة التقليدية للعمل الحكومي بَدَت عاجزة، إلى هذا الحد أو ذاك، عن مواكبة المستجدات التي رافقت الإدارة الإلكترونية، وعنوانها الأبرز الحكومة الإلكترونية. ويتبدى هذا في عديدٍ من العمليات، وأساليب التقويم التي سادت في العمل الورقي، والتي لم تعد تتناسب وواقع الحياة الإلكترونية، من حيث القدرة على تحديد مستويات الأداء، ونوعيّته.

---

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، 2006 (تحميل)، متاح: http://www.arablaw.org/E-Government.htm

وانطلاقاً من ذلك، اشتغل المشرّعون والباحثون والمختصون في محاولات تقديم حلول تغطي تلك الثغرة، وتسمح لعملية التقويم بالاستناد إلى عدد من الضوابط القانونية، التي توفر من جهة إمكانية استثمار الأدوات والتطبيقات التي تقدمها المعلوماتية والاتصالات في بيئة الإدارة الإلكترونية، وتسمح من جهة أخرى بوضع ضوابط محددة تحول دون انفلات عملية التقويم وخروجها عن أهدافها الأساسية الّتي تتمثّل أساساً بقياس مقدار الإنجاز الذي يحققه الموظف في تأديته لعمله، بما يرتقي بأداء الفرد ووحدات العمل في مختلف المؤسسات العامة.

إن هذه الدراسة تأتي لتعالج تشريعات تقويم أداء الموظّفين في بيئة الحكومة الإلكترونية، من واقع الجديد المعاصر في ثورة المعلوماتية والاتّصالات، والإدارة والتنظيم، في محورٍ مركزي هو واقع حال الحكومة الإلكترونية في المملكة الأردنية الهاشمية.

لقد فرَضت الحكومة الإلكترونية خصائصها على أنماط العمل السّائدة. وهي بذلك تفرض ضرورة استيعاب الأسس والمعايير القانونيّة الجديدة الخاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ، في بيئة العمل الجديدة تلك، الأمر الّذي يتطلّب دراسة الوسائل والأدوات المُتاحة في ضوء هذه المستجدّات.

والغرض من هذه الدّراسة تحديد المعايير القانونيّة الّتي يمكن الاستناد إليها في تقويم أداء الموظف العام في المؤسسات العامّة في الظّروف المستجدّة الّتي طرأت مع أنماط العمل الجديدة في بيئة الحكومة الإلكترونية[1]، نظراً للافتقار إلى تشريعات مواكِبة للتحوّلات الّتي أملتها بيئة الإدارة الإلكترونية في غالبيّة الدّول النّامية، ومنها الأردن.

وتتحدّد عناصر مشكلة البحث في الإجابة عن ما يأتي:

1. ما هي التّشريعات الخاصة بتقويم أداء الموظّف العامّ، في بيئة الإدارة الإلكترونية؟

---

[1] Dunleavy, Patrick & Margetts, Helen (2000). **The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and The State In The Internet Age**. Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association, Omni Shoreham Hotel, Washington, 4 September 2000

2. ما هي الأسس والمعايير التّشريعيّة الجديدة الّتي يمكن الاستناد إليها؛ لتقويم أداء الموظّف العامّ، في بيئة الإدارة الإلكترونية؟

3. ما هي التّشريعات الخاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنيّة الهاشميّة بالمقارنة مع ما تستخدمه دول أخرى (كالولايات المتّحدة الأميركيّة وغيرها)، وما الأسس والمعايير والأدوات الّتي يمكن استخدامها لاختيار الملائم منها؟

4. هل تتوافر تشريعات قانونيّة خاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ في المملكة الأردنيّة الهاشميّة، بالمقارنة مع ما هو قائمٌ في دول أخرى، (كالولايات المتّحدة الأميركيّة وغيرها)، في بيئة الحكومة الإلكترونية؟

وتتكوّن فرضيّات البحث من:

1. هناك مستجدات تشريعيّة خاصة بتقويم أداء الموظّف العامّ، في بيئة الإدارة الإلكترونية.

2. توجد أسس ومعايير تشريعيّة جديدة يمكن الاستناد إليها؛ لتقويم أداء الموظّف العامّ، في بيئة الإدارة الإلكترونية.

3. تتوافر تشريعات خاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ في المملكة الأردنيّة الهاشميّة، تُراعى فيها الأدوات والتّطبيقات وحزم البرمجيات والأسس والمعايير الّتي أتت بها بيئة الإدارة الإلكترونية.

4. تتوافر تشريعات قانونيّة خاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ في المملكة الأردنيّة الهاشميّة في بيئة الإدارة الإلكترونية، بالمقارنة مع ما هو قائمٌ في دول أخرى، (كالولايات المتّحدة الأميركيّة وغيرها).

ويعني تقويم أداء الموظّف الحكومي الأسس النظريّة والعمليّة والإجرائيّة الّتي يتمّ بناءً عليها تمييز مستوى أداء الموظف لواجباته الوظيفيّة، وما يتطلّبه ذلك من معايير وأدوات.

تستند هذه الدراسة بشكلٍ خاصٍ إلى المنهج الوصفي-التحليلي، الذي يقدّم مسحاً لما أورده الأدب النظري والتّجريبي في موضوعها، كما تستعرض حُزمة من التّشريعات والمعـايير القانونيّـة الأكثـر أهميّة، في هذا المجال، وبما يُدعم أهداف الدراسة.

أما الأدوات المسحية النظرية والتجريبية، فسيتم استثمارها؛ لتقديم التّشريعات الأهمّ الّتي تُستَخدَم لتقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية تحديداً، وبما هو متـوافر عالميّـاً مـن الأسـس والمعايير والتّطبيقات.

وفيما يخصّ الأدوات الّتي تستخدمها الدراسة -فيما عدا أدوات الوصف والتّحليـل المُتعـارف عليها- فإنها تتركّز في التّشريعات الأهمّ الّتي تُستَخدَم لتقويم أداء الموظّـف العـامّ فـي بيئـة الإدارة الإلكترونية، بما يتناسب مع واقع التجربة الأردنيّة في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية، وآفاق تطوّره، بالمقارنة مع تجارب متقدّمة في هذا الميدان.

تحاول هذه الدراسة الجمع بين مستجدات النظريـات الإداريـة، والتنظيميـة، والأدوات التـي طرحتها المعلوماتية والاتّصالات؛ لتقدم مداخلة قانونيّة يُؤمل منها أن تستوعب تلك المستجدات؛ لتقـديم مداخل ملائمة في تقويم أداء موظّفي القطاع العامّ، خاصة وأن الحكومات الإلكترونية أصبحت واقعاً لا يمكن لدولةٍ أن تحيد عنه إذ ما أرادت أن ترتقي بخدماتها وعمليات العمل فيها في عصرنا الراهن.

وهذه الدراسة، بأسئلتها الرئيسة، ومشكلتها، تحاول أن ترتقي بتشريعات تقـويم أداء الموظّـف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية، على أسس أثبتت النظريات الإدارية المعاصرة تأثيرها الإيجابي فـي إدارة المؤسّسات العامّة، أفراداً ومؤسسات عمل، تقوم ليس فقط بوظائف (functions) ولكن بعمليـات (processes) هادفة تم استيعابها في ذاتها وإجراءاتها (procedures) وأهدافها.

وبهذا المعنى، تتميز هذه الدراسة بأنها تحاول سبر غورٍ نظريٍ وتجريبيٍ حديث. وفي حدود علم الباحث تحتاج المكتبة العربيّة إلى هذا الموضوع، بهذه المنهجية. فالأبحاث التي جرت فـي الولايـات

المتحدة الأمريكية وأوروبا وعددٍ من دول العالم الأخرى جاءت لتعالج واقع حالٍ يختلف تماماً عن واقع دول العالم النامي. فالبنية التحتية والإمكانات والوقائع الأخرى المختلفة، تفرض منهجيّة مختلفة، وتتطلب بالتالي معالجةً مختلفة.

وعليه، تحاول هذه الدراسة أن تستوعب الواقع الأردني في بيئته الثقافية والاجتماعية الاقتصادية والروحية والتقنية؛ من أجل طرح تصوّر موضوعي واقعي للتقويم والنتائج التي يخرج بها.

وما يزيد من أهمّية ذلك، أن التنافس وصراع البقاء، لم يعد مقصوراً على مؤسسات الأعمال الخاصة، بل امتد ليطال المؤسسات الحكومية أيضاً. فالمؤسسات الحكوميّة صارت مطالبة بإعادة تعريف الأهداف والطرائق المتجددة، وتبنيها؛ للقيام بأعمالها، وتنفيذ مهماتها، في ساحات التنافس[1].

وفي هذا الإطار، ظهر مصطلح الحكومة الإلكترونية (e-Government) باعتباره أحد مبادرات المؤسسات الحكومية لاستخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات (Information and Communication Technology - ICT) والإنترنت والاتّصال الخلوي؛ لدعم الحكم الرشيد، وتقوية العلاقات القائمة، وبناء علاقات شراكة جديدة في المجتمع المدني[2]. فالمعلوماتية في طبيعتها تفترض مستوىً أرقى من علاقات الحاكم والمحكوم، وهي بطبيعتها أيضاً تفترض التسامح، والديمقراطية، واحترام الحريات الشخصية؛ بما ينسجم وروح الإنسانية الأكثر حرية وتقدماً.

وكما هو الحال في التجارة الإلكترونية (e-commerce) فإن الحكومة الإلكترونية تمثل مقدمة لموجة نمطية من التجديد التكنولوجي وإعادة اختراع الحكومة. إنها تمثل قوة دفع هائلة للتقدم إلى الأمام

---

[1] Malhotra, Y. (2001). **Enabling Next Generation e-Business Architectures: Balancing Integration and Flexibility for Managing Business Transformation.** Intel Corporation:Portland, OR.

[2] Fang Z. (2002)."E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development". **International Journal of the Computer**, 10, 2, 1-22.

في القرن الحادي والعشرين؛ من أجل تقديم خدمات ذات نوعية وفعالية أعلى في تكلفة الخدمات، وفـــي علاقة أرقى بين المواطنين والحكومات[1].

---

[1] Fang Z. (2002)."E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development". **International Journal of the Computer**, 10, 2. 1-22. مرجع سابق

الفصل الأوّل

الإطار العامّ لمفهوم الإدارة الإلكترونية وأبعاده التّشريعيّة

خلال الثمانينيّات والتسعينيّات من القرن الماضي، وحتى الآن، يشهد القطاع العام في العديد من بلدان العالم عمليات إصلاح في غاية الأهمية وتركزت تلك العمليات على عددٍ من الجوانب المركزية في أداء القطاع العام، ومن بينها نظم تقارير الأداء، وظهرت في هذا السياق مفاهيم مثل الإدارة العامة الجديدة، وفي السنوات القليلة الماضية تركز الأدب النظري باتجاه بناء إدارة عامة مالية جديدة، وقد برزت أعمال هود (Hood)[1]، للمفهوم الأول، وفي هذا المضمار حدد هود سبعة مبادئ مستوحاة من الإدارة المالية، هي:

1. النظر إلى القطاع العام ليس باعتباره حزمة واحدة متجانسة بل مجموعة من الوحدات التي تتعاون، ويتم تنظيمها انسجاماً مع المنتج أو الخدمة التي يتم تقديمها.
2. النظرة التعاقدية والتنافسية فيما يتصل بالعقود والأسواق الداخلية.
3. المزيد من تأكيد أساليب القطاع الخاص في ممارسة العمليات الإدارية.
4. المزيد من تأكيد الانضباط والاقتصاد في الإنفاق عند استخدام الموارد.
5. المزيد من تأكيد العناصر المحسوسة والمرئية في الإدارة العليا عند ممارستها للعمليات الإدارية.
6. بناء معايير ومقاييس رسمية محددة بشكلٍ جيدٍ وقابلة للقياس للأداء والنجاح.
7. إيلاء اهتمام أكبر بضوابط المخرجات والنتائج.

ولعل النقطة السادسة هنا ذات أهمية خاصة تستدعي لأغراض الدراسة الحالية اهتماماً مركزياً، خاصةً وإنها علاقةٍ قوية مع المبادئ التي وردت في النقاط (2، 3، 4، 7).

---

[1] Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980's: Variations on a theme" Accounting, Organizations and Society, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93- 109.

من حيث الأصل، وسواء كنا نتحدث عن بيئة العالم الواقعي أم بيئة الانترنت الافتراضية، فإن أي حكومة تسعى لأن تحقق فعالية عالية في تقديم خدماتها للجمهور، وتحقق فعالية في تبادل النشاط بين دوائرها، ومؤسساتها، وقد وُصف القطاع الحكومي دوما بالبيروقراطية إشارة إلى بطء الإنجاز وأحيانا كثيرة إلى تعقيده دون مبرر[1].

تُعرّف الحكومة الإلكترونية بأنها الاستخدام التكاملي الفعال لتقنيات المعلومات والاتصالات بأشكالها ومستوياتها المختلفة لتسهيل العمليات الإدارية اليومية للقطاعات الحكومية، وتلك التي تتم فيما بين هذه القطاعات (حكومية ـ حكومية (Government to Government (G2G))، وتلك العمليات أيضًا التي ترتبط بالمواطنين (حكومية ـ مواطن (Government to Citizen (G2C))، أو بين القطاعات الحكومية وعالم الأعمال (حكومية ـ أعمال)[2]، ((Government to Business (G2B))، أي العلاقات التي تربط الحكومة بعالم الأعمال.

أمّا الإدارة الإلكترونية، الّتي لا فارق جوهريّاً بينها كتعبير، وبين الحكومة الإلكترونية، اللّهمّ إلاّ من حيث نزوع تعبير الحكومة الإلكترونية إلى الإدارة الحكوميّة العامّة بمختلف علاقاتها الدّاخليّة، أو مع محيطها، فالإدارة الإلكترونية ذات مفهوم أعمّ وأشمل.

وتقوم فكرة الحكومة الإلكترونية على ركائز أربع[3]:

1- تجميع كافة الأنشطة، والخدمات المعلوماتية، والتفاعلية، والتبادلية، في موضع واحد هو موقع الحكومة الرسمي على شبكة الانترنت، في نشاط أشبه ما يكون بفكرة مجمعات الدوائر الحكومية.

---

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

[2] ماجد بن عبدالله المشاري، (2003). الحكومة الإلكترونية: الشروط المسبقة. مُتاح:
http://www.etesal.com/etesal/section/full_story.cfm?aid=212&ino=2

[3] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

2- تحقيق حالة اتصال دائم بالجمهور (24 ساعة في اليوم 7 أيام في الأسبوع 365 يوم في السنة)، مع القدرة على تامين كافة الاحتياجات الاستعلامية، والخدمية للمواطن.

3- تحقيق سرعة، وفعالية الربط، والتنسيق، والأداء، والإنجاز، بين دوائر الحكومة ذاتها ولكل منهـا على حده.

4- تحقيق وفرة في الإنفاق في كافة العناصر بما فيها تحقيق عوائد أفضل من الأنـشطة الحكوميـة ذات المحتوى التجاري.

ومن أهم أهداف الإدارة الإلكترونية[1] تطوير الإدارة العامة: خفض الأعمال الورقيـة، واسـتخدام الحلول التي ثبتت نجاعتها؛ أي تطبيق ما أثبت الواقع أنه مُجدٍ في حل المشكلات في العمل، وتحـسين الخدمات: خفض التنقل، التوصيل في أي وقت وفي أي مكان، وسهولة الوصول للمعلومات، التقرب مـن المواطنين (والموظفين) واجهة واحدة بالنسبة للمواطن، الموظف، نظرة موحدة للمـواطن – الموظـف، وإجراءات سهلة، وتحسين التنافس الاقتصادي ممثلاً في استخدام الانترنت للتجـارة العالميـة، وإتاحـة الفرصة للشركات ذات المقاس المتوسط والصغير لدخول المنافسة، خفض المصاريف: تكامل النظم لدعم الإجراءات الداخلية والخارجية.

وتبرز في هذا المنحى إدارة الموارد البشريّة، الّتي هي مجمل العمليّات، والإجراءات، والخطط، والسّياسات، الإداريّة، والأدوات المستخدمة في تسيير شؤون الموظّفين، أفراداً كانوا، أم وحدات عمل في المؤسّسات، وهذا هو المحور الرّئيس للموضوعات اللاحقة، مَن زاوية تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية بشكل أخصّ.

---

[1] الدكتور حسين سندي، (2002). الإدارة الإلكترونية في العالم العربي بين الواقع والطموح. مُتـاح علـى الإنترنـت:
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN005603.pps

ويُقسم هذا الفصل إلى مبحثين يتناول الأول منهما، آثار تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات على مفهوم الدّولة القانونيّة وتشريعاتها، ويتناول المبحث الثاني، الآثار القانونيّة المتعلّقة بتقويم أداء الموظّف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية.

المبحث الأوّل

آثار تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات على مفهوم الدّولة القانونيّة وتشريعاتها

لقد ترافق التّطوّر المدهش والمتسارع لثورة المعلوماتية والاتّصالات (Information and Communication Technology - ICT) مع انتشار واسع وعميق لتطبيقاتهما. فمن الجامعات ومراكز الأبحاث والدراسات والجيوش ومحطات التلفزة، إلى ما يكاد لا يحصى من التطبيقات الأخرى، في مختلف جوانب الحياة المعاصرة.

ولعلّ من البديهيّ، في هذه البيئة، أن تلتفت الحكومات إلى ما أنتجته ثورة المعلوماتية والاتّصالات؛ لتستفيد بدورها من بنات تلك الثورة؛ لتحسين الأداء، والارتقاء بمستوى الخدمات، والتواصل مع "زبائن" تلك الحكومات –المواطنين، وفي العلاقات الداخلية بين مختلف مؤسسات تلك الحكومات وموظفيها، ومع منظمات الأعمال الأخرى.

وفي هذا الإطار، لم يكن مستَغرَباً أن تحظى الحكومات الإلكترونية باهتمام مختلف دول العالم، وليس فقط المتقدمة منها. فقد رأى كثيرون من ساسة الدول النامية وقادتها وعلمائها أن الحكومة الإلكترونية تفتح فرصاً لتطوير أداء العمل الحكومي بمختلف جوانبه، باعتبارها تقدّم فرصاً ما كانت تتاح إلاّ بتكاليف باهظة، قبل عقد أو بضعة عقود من الزمن، بينما هي الآن في متناول اليد[1].

---

[1] See: , Patrick & Margetts, Helen (2000). **The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and The State In The Internet Age.** مرجع سابق

وكان من الطبيعي، تبعاً لذلك، أن تنال كل تلك المسائل اهتمام الباحثين، فإذا بنا نرى الألـــوف، بل وعشرات الألوف ومئاتها، من الدراسات التجريبية والنظرية، تتقصى الحكومات الإلكترونيـــة منـــذ لحظة ولادتها كفكرة أو خطة مجرّدة، إلى مراحل تنفيذها وتطويرها وصيانتها، في أبعادهـــا المتعـــددة، ومن أبرزها: الأبعاد القانونيّة.

إن هذا يتّسق ومفهوم الدولة القانونية التي يخضع فيها الحاكم والمحكوم، على حدٍ سواء، للقانون استناداً إلى مبدأ الشرعيّة.

ويُقسم هذا المبحث إلى مطلبين، أولهما: قياس الأداء في بيئة الإدارة الإلكترونية أمـــام أنمـــاط الإدارة التّقليديّة، فيما يتناول المطلب الثاني تجارب في قوانين الخدمة المدنيّة ولوائحها.

المطلب الأوّل

قياس الأداء في بيئة الإدارة الإلكترونية أمام أنماط الإدارة التّقليديّة

لو نظرنا إلى الإدارة الإلكترونية[1]، لوجدنا أنها تشمل جميع استعمالات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من حواسيب وشبكات لأجهزة الفاكس إلى أجهزة إدخال المعلومات اللاسلكية الخ.. لتخدم العمليّات الإدارية اليومية، والنتائج هي:

- توصيل أفضل للخدمات الحكومية والأهلية للمواطن
- اتصال أفضل بالإدارات التجارية والصناعية
- قوة وطنية من خلال تكنولوجيا المعلومات
- أداء أفضل للإدارة الحكومية والأهلية

الفوائد العامة

- زيادة السرعة
- راحة أكثر
- زيادة الربح
- خفض المصاريف لإدارة الهيئة

أمّا الفوائد في القطاع الخاص، فأهمّها:

- خدمات عامة ممتازة

[1] الدكتور حسين سندي، (2002). الإدارة الإلكترونية في العالم العربي بين الواقع والطموح، مرجع سابق. وانظر أيضاً:

Kong, Martin, Wolfe, Elaine, Balderston Kari (2001). **Guidelines for Building eGovernment** - Best Practices for eGovernment Implementations. META Group's Electronic Government Strategies. USA.

- خدمات دقيقة، وتشجيع عمليّات الدّفع إليكترونيّاً
- توافر المعلومات
- وضوح أكثر
- سرعة الإنتاج
- فعالية الأداء
- تقليص التكاليف الإدارية، المادية، الوقت، الطاقة البشرية
- النمو التجاري
- زيادة الفرص التجارية
- مساعدة المؤسسات التجارية الصغيرة
- تشجيع الاستثمارات الأجنبية
- الوصول للاتصالات المتطورة

إن الحكومة الإلكترونية مناط بها أن تحقق الأغراض الآتية[1]:

1. تقديم موضع واحد للمعلومات الحكومية Government Providing One-Stop Information.

2. نقل التدابير الحكومية على الخط الحيّ المباشر (online) Moving Government Procurements Online.

3. تطبيق النماذج الرقمية وإتاحة تعبئتها على الخط Electronic Filing Implementing.

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

4. تطوير بُنى تحتية عامة في حقل التقنية، والتشفير، وبقية الاحتياجات التقنية في بيئتي الاتصال، والحوسبة، Key Infrastructure.

5. تقديم الخدمة الحكوميـــة علـــى الخـــط الحـــيّ المباشـــر (online) Services Putting Online Government.

6. تسهيل نظام الدفع الإلكتروني Electronic Payments Facilitating.

7. تحقيـــق فعاليـــة الأداء الحكـــومي Accountability and Improving Government Efficiency.

وفي مؤشرات قياس الأداء الحكومي[1]، تبرز جوانب القصور التي تعالجها مؤشـــرات القيـــاس المستخدمة حاليًا، الّتي تهتم بقياس العمل عن طريق تطبيق الأساليب الفنية لتحديد الوقت اللازم لعامـــل مؤهل لينجز وظيفة محددة بمستوى أداء معين. كما يستخدم القياس في تحديد أوقات نمطية لتنفيذ العمل، ولمعرفة أي وقت ضائع لفصله عن الوقت الفعال. ونظراً إلى أن مؤشرات الأداء الحالية لعمليات القياس لا تكفي، وذلك لأن الأنشطة الحكومية كثيرة ومتعددة، ومنها ما لا يمكن قياسه بوحدات كمية، أو يصعب قياسه، فلذلك، تُعدُّ مؤشرات الأداء المؤسسي هي أقرب وسيلة لمعالجة هذا القصور. فإذا كان الأداء في مثل هذه الحالات لا يمكن قياسه، إلا أنه يمكن الوصول إلى طرق جديدة لجمع البيانات والحقائق التـــي تساعد في الحصول على صورة مناسبة عن حجم العمل وحالة الأداء ونتائجه.

وتعتبر مؤشرات قياس الأداء الحكومي من العمليات الصعبة وذلك للأسباب التالية:

1. تنوع الأنشطة.

2. اختلاف الأهداف في الأجهزة الحكومية.

---

[1] دولة الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية: http://www.dubai.ae/index.ar.htm

3. اختلاف الهيكل التنظيمي في الأجهزة الحكومية.

4. صعوبة تحديد وحدات قياس موحد لكل الأجهزة.

5. صعوبة وضع مؤشرات أداء لبعض الأعمال.

يُعد قياس العمل هو قياس كفاية الأداء به وتقييمه، استنادًا إلى معيار مقبول للكفاية، مع الأخذ في الاعتبار طريقة الأداء والبناء التنظيمي. وبالتالي فإن تحليل الأداء هو أحد الأسس التي يوضح على أساسها مقياس الكفاية. ويبدأ التحليل بربط حجم العمل المنجز في كل نشاط أو مشروع بالوقت الذي يستنفذه العاملون في أداء العمل (رجل/ساعة) أو (رجل/سنة).

ويعتبر تحليل الأداء الذي يربط حجم العمل بالوقت الذي يستنفذه العاملون هو أنسب وسيلة لتقييم الأداء بالأنشطة المرتبطة بالبرامج الجارية نظرًا إلى أن الأجور تمثل نسبة كبيرة من جملة تكاليف البرامج الجارية. وتجدر الإشارة إلى أن تحليل الأداء القائم على أساس مقارنة التكلفة الفعلية للإنجاز بتكلفة الوحدة المعيارية هي أنسب وسيلة لوضع مؤشرات تقويم الأداء بالنسبة للمشروعات المدرجة ضمن البرامج الاستثمارية.

لقد حرص المشرِّع المصري على وضع بعض القواعد العامة التي لا يجوز الخروج في وضع تقارير تقويم الأداء (تقارير الكفاية، كما تُسمّى أيضاً) عليها وذلك على النحو التالي[1]:

1. يكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية، بحيث تقدم التقارير خلال شهري كانون الثّاني/يناير وشباط/فبراير، ويتم اعتمادها خلال شهر آذار/مارس.
2. تقدر مراتب الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد أو متوسط أو ضعيف، وتحدد السلطة المختصة الجهة التي يناط بها وضع الدرجات اللازمة لتقدير مراتب الكفاية موزعة على عناصر التقرير.

---

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، دار المطبوعات الجامعية، مصر، 1996، ص 334.

3. تحدد كل وحدة معايير الأداء التي يعتد بها عند قياس كفاية الأداء، وتعلن إدارة شؤون العاملين في كل وحدة هذه المعايير في شهر حزيران/يونيو من كل عام.

4. تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التي تتبع في وضع وتقديم واعتماد تقارير الكفاية والتظلم منها.

5. يقتصر وضع تقارير الكفاية على العاملين الشاغلين لوظائف من الدرجة الأولى فما دونها.

6. تعلن وحدة شؤون العاملين العامل بصورة من تقرير الكفاية بمجرد اعتماده من لجنة شؤون العاملين، وله أن يتظلم منه خلال عشرين يوما من تاريخ علمه وذلك أمام لجنة تظلمات تنشأ لهذا الغرض وتشكل بقرار من السلطة المختصة من ثلاثة من كبار العاملين ممن لم يشتركوا في وضع التقرير وعضو تختاره اللجنة النقابية بالوحدة أن وجدت.

ويُبَتُ في التظلُّم خلال ستين يوما من تاريخ تقديمه ويكون قرار اللجنة نهائياً، ولا يعتبر تقرير الكفاية نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه.

7. لا يجوز تقدير كفاية العاملين من الفئات المبينة فيما يلي بمرتبة ممتاز:

- من أُتيحت له فرصة التدريب ولم يجتزه بنجاح.
- من وقع عليه جزاء تأديبي بعقوبة الخصم من أجره أو الوقف لمدة تزيد على خمسة أيام أو بعقوبة أشد، أو جُوزِيَ بجزاءات يجاوز مجموعها الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على عشرة أيام أو بعقوبة أشد خلال العام الذي يوضع عنه التقرير.
- العائد من إعارة أو إجازة بدون مرتب الذي يتوافر فيه شرط الحصول على تقرير كفاية حكمي، ويستثنى العامل الذي كان آخر تقرير كفاية عنه قبل الإجازة أو الإعارة بمرتبة ممتاز.

8. كما لا يجوز تقدير كفاية العاملين من الفئات المبينة فيما يلي بمرتبتي جيد أو ممتاز:

- العامل الذي أتيحت له فرصة التدريب وتخلّف عن التدريب ما لم يكن ذلك بعذر تقبلـــه السلطة المختصة.
- العامل الذي وقع عليه جزاء تأديبي بعقوبة الخصم من أجره أو الوقف عن العمل لمـــدة تزيد على عشرة أيامٍ أو جُوزِيَ بجزاءات يجاوز مجموعها الخصم من الأجر أو الوقف عن العمل لمدة تزيد على خمسة عشر يوماً في العام الذي يوضع عنه التقرير.

9. تختص لجنة شؤون العاملين باعتماد تقارير الكفاية المقدمة عن العاملين الخاضعين لها، بعد وضعها من الرؤساء المباشرين لهم، فإذا صدر قرار اللجنة، سواء باعتماد التقرير أم بالتعقيب عليـــه، فـــإن قرارها في هذا الشأن يعد نهائياً، ولا يسري عليه ما تنص عليه المادة 3/4 من القـــانون مـــن أنـــه "ترسل اللجنة اقتراحاتها إلى السلطة المختصة خلال أسبوع لاعتمادها، فإذا وافقت عليها تلك الجهة، أو لم تعترض عليها صراحةً خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصولها، اعتُبرت نافذة. أما إذا اعترضت عليها تلك الجهة، كلياً أو جزئياً، فيتعين أن تبدي كتابة الأسباب المبررة لذلك، وتعيد ما اعترضـــت عليه إلى اللجنة لإعادة النظر فيه على ضوء ما أُبدي من أسباب، وأن تحدد أجلاً للبت فيـــه. فـــإذا انقضى هذا الأجل دون أن تُبدي اللجنة رأيها، أعتُبر رأي السلطة أما إذا تمسكت اللجنة برأيها خلال الأجل المحدد، فعليها أن ترسل اقتراحاتها إلى السلطة المختصة لاتخاذ ما تراه بشأنها، ويعتبر فـــي هذه الحالة نهائيا. فهذا النص ينطبق فقط بصدد " اقتراحات" اللجنة، دون اختصاصاتها النهائية، مثل اختصاصاتها باعتماد تقارير الكفاية، لأن سلطة الاعتماد سلطة نهائية[1].

10. يُحرم العامل المقدم عنه تقرير سنوي بمرتبة ضعيف من نصف مقدار العلاوة الدورية، ومـــن الترقية في السنة التالية للسنة المقدّم عنها التقرير[2].

---

[1] الدكتور محمد فؤاد عبد الباسط، قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، مصر، 1991، ص 212.

[2] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص 336.

وبالنسبة للعامل الذي يقدم عنه تقريران سنويان متتاليان بمرتبة ضعيف يعرض أمره على لجنة شؤون العاملين، فإذا تبين لها من فحص حالته أنه أكثر ملاءمة للقيام بوظيفة أخرى في الدرجة نفسها وظيفته قررت نقلة إليها.

أما إذا تبين للجنة أنه غير صالح للعمل في وظيفة من درجة وظيفته بطريقة مرضية اقترحت فصله من الخدمة مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة، أو منحة أجازة. وترفع اللجنة تقريرها إلى الوزير المختص، فإذا لم يعتمده أعاده للجنة مع تحديد الوظيفة التي ينقل إليها العامل. فإذا جاء التقرير التالي- أي الثالث- بمرتبة ضعيف كذلك، يُفصل العامل من الخدمة في اليوم التالي لاعتباره نهائياً مع حفظ حقه في المعاش أو المكافأة. وخلال مدة الإجازة المشار إليها في هذا النص، والتي يتعين قانوناً ألا تقلّ عن سنة ولا تزيد على سنتين، يحتفظ العامل بمرتّبه الأساسي بصفة شخصية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر، ونصف هذا الأجر لباقي المدة، ويجوز له أثناء هذه الإجازة أن يقوم بعمل لحسابه الخاص أو لدى الغير، كما يجوز له طلب الاشتراك في دورة تدريبية تكفل تحسين مستوى أدائه، أو أن يطلب إحالته للمعاش ما لم يكن محالاً إلى المحاكمة التأديبية[1].

وتختلف طرق قياس العمل حيث تشمل طريقة الوقت وطريقة العينات وطريقة الأداء، إلا أن الطريقة التي يتم اختيارها، يجب أن تقود إلى ما يأتي:

قياس الوقت المعياري لإنجاز النشاط، وتحديده.

قياس تكاليف النشاط ومعاييره.

المساعدة في اختيار طريقة سهلة للإنجاز، ورفع الكفاية.

اختيار وحدة القياس المناسبة للنشاط.

---

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، مرجع سابق، ص 336.

ومن أجل قياس العمل، ووضع المؤشرات، لا بدّ من اختيار وحدة قياس مناسبة لكل نشاط، على أن تكون هي الوحدة التي تقيس ناتج العمل، أكثر من الوحدة التي يُقاس بها حجم العمل، أو الوحدة التي يقاس بها إنجاز العمل.

وإذا كان هذا التحليل مقبولاً على وجه العموم، في بيئة الإدارة غير الإلكترونية، فإنــه يُواجــه بتحدياتٍ كبيرة في بيئة الإدارة الإلكترونية. فمن جهة، يستند حجم العمل الذي يمكن إنجــازه بطبيعــة البيانات التي يتم التعامل معها، وفي علاقةٍ مباشرة مع مستوى تطور البرمجيات المستخدمة فــي هــذا القطاع الحكومي أو ذاك. ومن جهةٍ أخرى، يمكن توجيه النقد إلى هذا المدخل في زاويــة أن مقارنــة التكلفة الفعلية للإنجاز، لو أُخذت بمقاييس عمل الموظف، تبقــى مــسألةً غامــضة فــي بيئــة الإدارة الإلكترونية. فلا بدّ، والحالة هذه، من البحث عن مقياس أكثر موضوعية، وهو مقياسٌ ســيكون أكثــر تشعّباً، وتخصُصية من المقاييس المعتمدة الآن.

وهنا تواجّه الدولة القانونية، وتشريعاتها ممثلةً في نهاية المطــاف فــي القــوانين، والأنظمــة، والتعليمات، واللوائح الموجهة لتقويم أداء الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية، تواجّــه بتحــدياتٍ جديدة، عنوانها ضرورة استيعاب التغيرات التي أحدثتها تكنولوجية المعلومات والاتصالات، في مجمل عمليات العمل الحكومي في البيئة الجديدة. وسيتم في مكانٍ لاحق عرض معــايير قــد تكــون أكثــر موضوعية، يُؤمل أن تخدم في إغناء هذا الجانب الهام، الذي بدأ ينعكس، ليس فقط علــى التــشريعات بنصوصها الحرفيّة، بل بات يمتد إلى جوانب جديدة من جوانب الدولة القانونية، على درجةٍ أعلى مــن التجاوب مع الوقائع الجديدة.

وترتبط وحدة حجم العمل بالإجراءات الداخلية التي تتخذها الأجهزة الحكومية؛ لضمان الحصول على نتائج طيبة مستهدفة. أما وحدة نتائج العمل فتتعلق بالإجراءات التامّة التي تتخذها المؤسسة، والتي

من شأنها التأثير في الحصول على أغراض مرغوب فيها، في حين نجد أن وحدة إنجاز العمل تـرتبط بأهداف برنامج المؤسسة، التي هي ضمن الأهداف التي قدّرتها السياسة العامة.

وفي هذا السّياق يجتهد الإداريّون والمشرّعون والمتخصّصون في تصنيف الأعمال الّتي تمارسها الحكومات. ويرى بعضهم أن التشابه والاختلاف في الأعمال التي تباشرها الأجهزة الحكومية لا يظهران إلا من خلال تبويبها إلى مجموعات[1]:

- مجموعة الأعمال الفنية التخصصية.
- مجموعة الأعمال المالية.
- مجموعة الأعمال الإدارية.

إن الأعمال المالية والإدارية تمثل اختصاصات متشابهة في جميع الأجهزة الحكومية، وبالتـالي يسهل تحديد وحدات قياس موحدة لها، **في حين يصعب إعداد وحدات قياس نمطية لجميع الأعمال الفنية التخصصية.**

وهذا التصنيف الذي يبدو مقبولاً في بيئة العمل الحكومي، والإدارة المعتادة، يصبح أيضاً موضع تساؤلٍ، حين يتعلق الأمر ببيئة الإدارة الإلكترونية، وذلك لعددٍ من الأسباب التي يبدو بعضها بديهياً، في حين يكمن بعضها الأخر في جوانب أعمق. ولعل بالإمكان أن نجتهد في هذه الأسباب كما يأتي:

- تتداخل التطبيقات المذكورة أعلاه بشكلٍ كبير في بيئـة العمـل الإلكترونـي؛ لأن تكنولوجيـا المعلومات والاتصالات لم تعد مجموعةً من الأعمال الفنية التخصّصية المعزولـة عـن بـاقي الأنشطة والعمليات. فمن الصعب حقاً أن نجد عملاً مالياً، أو إدارياً عصرياً لا يتـصل، بهـذا

---

[1] دولة الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية: http://www.dubai.ae/index.ar.htm
حكومة دبي الإلكترونية، مرجع سابق.

الشكل أو ذاك، بالعمل الإلكتروني. وهنا تُطرح تحدياتٌ تشريعية جديدة صعبة. فهل يتم تقويم أداء الموظف في عملٍ غير فنيّ تخصّصيٍ بالطريقة التي كانت معتادة، أم لا بد من تضمين مهارات القدرة على التعامل مع تكنولوجيا المعلومات في الأعمال الإدارية الأخرى؟ وتبدو الإجابة بديهية، من زاوية أن العمل والأداء، بمجمل جوانبهما، يجب أن يأخذا وزنهما الإجمالي في تقويم الأداء. ولكن نظرة متمعّنة في الأنظمة القانونية السارية في غالبية الدول العربية، وغيرها، تبين بوضوح أن مثل هذه الأسئلة، والإجابات عنها، لم تنعكس بعد في التشريع.

- وفي الأعمال الفنية التخصّصُية نفسها، لا يقل الأمر أهميةً عند محاولة الدولة وضع ناظم تشريعي قانوني، لتقويم أداء الموظف في بيئة الإدارة الإلكترونية؛ لأسبابٍ عديدة وكثيرة أهمها، التنوع في كمّ وكيف البرمجيات، والمعطيات، وأساليب العمل الإلكتروني من مؤسسةٍ إلى أخرى، أو من قسمٍ إلى آخر، بل، ومن جهازٍ إلى جهاز في الغرفة الواحدة، الأمر الذي يُشكّل عقبةً أمام وضع نماذج لتقويم الأداء تتناسب فعلاً مع طبيعة العمل، والإنجاز، أو الثغرات، وما إلى ذلك.

- وفي الوجه الآخر من الصورة تُشكل التجاوزات، والخروقات، والمخالفات، وجوانب التقصير، مدخلاً لجملةٍ كُبرى من المسائل التي تطال في نهاية المطاف قضايا هامة، مثل تأديب الموظف، والقضاء الإداري في بيئة الإدارة الإلكترونية، وهذا ما يقود بالضرورة إلى التساؤل عن الإثبات، والتسبيب، وما شاكلهما من قضايا، ولكن في البيئة الجديدة. وهذا بدوره صار مسألةً لا بد من التصدي لها في الدولة القانونية، وتشريعاتها؛ حتى تتمكن من وضع المعايير، والتشريعات، والحلول العادلة في الظروف الجديدة نوعياً، والتي لم تستطع الأشكال، والإجراءات، وأساليب العمل السابقة، مُجاراتها في هذه الحالة.

- وهناك، بلا شك، حزمة أخرى من الحقول التي تدخل في السياق نفسه، والتي تمثل أبعاداً تفصيلية مرتبطةً مباشرةً بالطبيعة الخاصة بالإدارة الإلكترونية، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، مثل ضوابط أمن المعلومات، والوثائق الإلكترونية، والخصوصية الشخصية، والتجسّس المعلوماتي، والتخريب، وسوء الاستخدام، وتغيير المعطيات، والبيانات، والمعلومات، والتوقيع الإلكتروني، وغيرها كثير.

الخصائص المميزة لمؤشرات القياس

من أهم الخصائص لمؤشرات القياس، ما يأتي[1]:

أ. تقوم المؤشرات بدراسة الطرائق التي تؤدي بها الأجهزة الحكومية أعمالها من أجل التوصية باتباع أفضلها.

ب. تهتم المؤشرات بتقسيم العمل إلى عناصره المختلفة وخطواته المتبعة من أجل اختصارها وإلغاء غير الضروري منها.

ج. تهتم المؤشرات بدراسة ظروف العمل وأثرها على الوقت والتكلفة.

د. تهتم المؤشرات بإمكانية وضع معدل أداء العاملين لكل عنصر من عناصر التحليل.

هـ. تهتم المؤشرات بإظهار الهيكل التنظيمي لتطويره ليتماشى مع أسلوب البرامج والأداء.

ز. تهتم مؤشرات الأداء بتحليل العمل الحكومي الذي يقود إلى تحديد الوقت المعياري ومقدار التكاليف اللازمة والطريقة السليمة لأداء العمل وتحديد متوسط الأداء، ثم الوصول إلى مؤشرات الأداء.

---

[1]- دولة الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية: http://www.dubai.ae/index.ar.htm

المرجع السابق.

ولعلّ هذه الخصائص ذات طبيعة متداخلة تنتقل من مستوى الأفراد إلى مـــستوى الجماعـــات، والمنظمات ككل، فلا يمكن بناءً على ذلك أن تُشكّل أساساً قانونياً يمكن أن تقوم عليه عملية "إعادة نظر" فيما هو قائمٌ من تشريعات، وهذا أيضاً يفرض على المُشرِّع استيعاب الشروط الجديدة التي فرضتها بيئة الإدارة الإلكترونية، والتعامل معها بشكلٍ مُلائم.

إن المجالات التي تغطيها مؤشرات القياس تتضمن مجالات متنوعة يمكن حصرها في الأنشطة التالية[1]:

أ. الأنشطة التي يمكن قياسها والأنشطة التي يتعذر قياسها:

إن الأنشطة التي يمكن قياسها هي الأنشطة التي تكون وحدات العمل بها متماثلـــة فـــي جميـــع الأوقات وفي جميع الوحدات التنظيمية المتشابهة مثل عمل الجوازات والبطاقات الشخصية.

أما الأنشطة التي يتعذر قياس العمل بها فهي تلك التي لا يمكن تحديد وحدة مناسبة يعتمد عليها في قياس العمل بها. وفي هذه الحالة لابد من وضع مؤشرات للقياس مثل الأداء المقارَن.

ب. الأنشطة الرئيسة والأنشطة المساعدة:

يُطلق على الأنشطة الرئيسة اسم الأنشطة التخصصية أو الفنيـــة، ويتمثـــل وصـــفها بوصـــف اختصاصاتها الرئيسة، حيث يتم وصف الاختصاصات الرئيسة لكل وزارة مثلاً، وما يتبعها من وحدات إدارية، وفقًا للتنظيم الإداري. أما الأنشطة المساعدة فهي تقوم بدور المساعدة والمعاونة للأجهزة الفنية، وتتجمع هذه الأنشطة في الجهاز القائم بالشؤون الإدارية، والجهاز القائم بالشؤون المالية.

ج. الأنشطة المحددة، والأنشطة غير المحددة:

---

[1] دولة الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية: http://www.dubai.ae/index.ar.htm
المرجع السابق.

إن الأنشطة المحددة هي تلك التي تحدد فيها الاختصاصات تحديدًا واضحًا قاطعًا؛ بحيث يمكن مساءلة الموظف الذي كُلِّف بالعمل، مع إمكانية قياس هذا العمل، مثل الموظف الذي يقوم بإعداد مرتبات العاملين. أما الوظائف التي قد تكون في ظاهرها محددة ولكنها، في الحقيقة غير ذلك، فهي وظائف المديرين. وتُعد هذه أعمال يصعب قياسها كمّيًا؛ نظرًا لعدم وجود تحديد كمّي للعمل الذي يتم.

د. الأنشطة الثابتة والأنشطة المتذبذبة:

الأنشطة الثابتة هي التي لا تتغير ولا تزيد مع مرور الأيام، مثل عمل سائق الحافلة العام، الذي يُحدَّد له عدد الدورات يوميًا، بغض النظر عن عدد الركاب في كل دورة. أما بالنّسبة للموظف الذي يتغير عليه عبء العمل، فإن مؤشر قياس عمله سيتغير، ومثال ذلك الموظف المسؤول عن استخراج الجوازات، الذي يتغير أداؤه وفقًا للأيام والمواسم. وبناء على ذلك، نجد أن هناك تغيراً وتنوعاً في الأنشطة الحكومية يحتاج إلى مؤشرات قياس متنوعة حسب طبيعة الأنشطة وتعددها.

إن نظرةً مُتفحصة للمجالات التي تغطيها مؤشرات القياس، والأنشطة التي ترتبط بها، تكاد تفترض سلفاً بيئة العمل غير الإلكترونية، وتستدعي من الدولة، والمُشرِّع، التوقف أمام تصنيف الأنشطة، ومحاولة حصر ما يمكن قياس أداء الموظف فيها، تبعاً لنشاط الوحدة التي يعمل بها. بل إن تعيين تلك الأنشطة قد يتطلب في كثير من الأحيان "النزول" إلى مستوياتٍ من التفصيل شديدة التنوع والاختلاف، بين نشاطٍ وآخر، وبين عملٍ وآخر، وهذا ما يزيد من صعوبة حمل الأعباء القادمة مع ثورة تكنولوجية المعلومات والاتصالات، إذا ما أُريد لها أن لا تكون بيئةً منعزلةٍ عن مجمل بنيان الدول القانونية، وتشريعاتها، فهي في الحقيقة جزءٌ لا يتجزأ من هذا البنيان، وهو يمتد في علاقاته العضوية ليرتبط شيئاً فشيئاً مع مجمل ما تقوم به السلطات الثلاث: التنفيذية، والتشريعية، والقضائية، في علاقةٍ يفترض بها أن تكون علاقة تكاملٍ، ومساندة، واستثمارٍ أنجع للإمكانات والمقدَّرات. ولكن هذا الوصف

العام أقرب إلى المناشدة منه إلى برامج العمل التشريعي، والتنفيذي، في هذا المجال؛ لأنه يتطلب المزيد والمزيد من التمحيص، والعناية، والدقة، في بوتقةٍ تجمع فكر المُشرِّع، والسياسي، والفني المتخـــصص، إلى جانب آخرين[1].

[1] Meneguzzo Marco & Mele Valentina (2003). **Designing and implementing innovation policy in the public sector: the Italian experience.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003

المطلب الثّاني

تجارب في قوانين الخدمة المدنية ولوائحها

تختلف التشريعات، والقوانين، والأنظمة التي تعتمدها مختلف الدول في معالجة أوضاع الموظفين العاملين في الدولة، أو ما يسمى القطاع العام، كما تتفاوت درجة المركزية، أو اللامركزية في هذا المقام. ولكن مجمل تلك القوانين والأنظمة، تحاول، ما أمكنها، استيعاب خصوصيات العمل في هذا القطاع، وهي خصوصياتٌ مفهومة، تفصلّه إلى هذا الحد، أو ذاك، أو بهذا الشكل أو ذاك، أساليب عمل مؤسسات القطاع الخاص، رغم أن ظاهرة التقارب بين القطاعين، ومعهما عمليات الخصخصة، تُلقي بظلالها على هذه المسألة، فهي ليست مسالة غير محددة المعالم، أو غير مبررة في كثير من الأحيان، ما دام الهدف هو في كل الأحوال إدارة شؤون الموظف، بما يقدّم إنتاجية أعلى، وخدماتٍ أرقى، وتطورٍ متعدد الجوانب للموظف كإنسان، وللمؤسسة التي يعمل فيها. وبالرغم من ذلك، ما من إجماعٍ على حلولٍ مُثلى، وخاصةً إذا كان المطروح تقويم أداء الموظف عموماً، والموظف في القطاع الحكومي على وجه الخصوص. وفي هذا الباب تتعدد الاجتهادات الفقهية الإدارية، والفنية المتخصصة، إلى حدٍ بعيد في بيئة الإدارة الإلكترونية متسارعة الانتشار والتوسع، والتنوع، أفقياً وعمودياً، باعتبار أن هذه البيئة حملت وتحمل معها موجاتٍ كبيرة من المتغيرات، والمستجدات التي صار من الضروري استيعابها، والتعامل معها تشريعياً، وإدارياً.

وتُعالَج أوضاع الموظفين في المملكة الأردنيّة الهاشميّة بموجب أنظمة (لوائح)، تصدر من مجلس الوزراء بموافقة الملك، وليس بموجب قوانين، وذلك طبقاً لأحكام المادة 120 من الدستور الحالي لسنة 1952[1].

وتاريخيّاً، جاء إنشاء ديوان الخدمة المدنية (ديوان الموظفين سابقا) في الأول من نيسان 1955 بعد صدور قانون ديوان الموظفين المدنيين رقم (11) لسنة 1955، و باشر مهامه في 20 نيسان كدائرة مركزية مسؤولة عن تنظيم شؤون الموظفين في الدولة، لضمان رفع كفاءتهم وتحسين مستوى أدائهم لواجباتهم. ونظام الخدمة المدنية المُطبق حالياً هو النظام رقم (55) لسنة 2002، الصادر بمقتضى المادة (120) من الدستور. وديوان الخدمة المدنية دائرة مستقلة تعنى بشؤون الخدمة المدنية، ويتولى إدارتها رئيس يرتبط برئيس الوزراء[2].

وفي ذلك يُثار الجدل حول الأهلية القانونية الأنسب؛ لتنظيم شؤون الخدمة المدنية بصدد وضع نظام التشكيلات الإدارية، وكانت الحكومة قد وضعت نظام التشكيلات المذكور أمام المجلس العالي لتفسير الدستور، والذي اجتمع عام 1965، وقرّر أن شؤون الخدمة المدنية تكون بأنظمةٍ وليس بقوانين؛ استناداً إلى نص المادتين (120) و (114) من الدستور، واعتباراً من ذلك التاريخ، أصبحت شؤون الخدمة المدنية تُصاغ بأنظمة بدلاً من قوانين. ولكن الفقه والاجتهاد القانوني لا يزال في جدلٍ مبرّر في هذا المجال.

والآن، يعمل برنامج تطوير القطاع العام – سياسات الموارد البشرية (بالتعاون مع ديوان الخدمة المدنيّة) على آليات جديدة لتقييم الأداء والتطور الوظيفي بما يضمن النمو الوظيفي بناء على

---

[1] الدكتور خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظريّة والتطبيق – دراسة مقارنة: فرنسا– مصر–لبنان–الأردن، ط2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان–الأردن، 1999، ص 141.

[2] موقع ديوان الخدمة المدنيّة في الأردن (تحميل من موقع الدّيوان على الإنترنت: 18- تشرين الثاني 2005). متاح: http://www.csb.gov.jo

الجدارة والاستحقاق ورفع مستوى الأداء وزيادة الإنتاجية وتمكين الموظفين من تولي مهام ومسؤوليات أكبر في المستقبل[1].

إن الجوانب التّشريعيّة تبقى ذات أهمّيّة قُصوى في مُجمل هذا الطّرح. فلكي تُنظَّم عمليــة أداء الخدمات الحكومية الإلكترونية "ينبغي إصدار قانون خاص بها على غرار تجربة كوريا الجنوبية في هذا المجال، والتي لديها قانونها منذ يوليو (تموز) من عام 2001، الأمر الذي مكنها من توسـيع شـبكات الحاسوب في كل الدوائر الحكومية لتأمين المعاملات الإدارية على نحو أسرع، وخدمات حكومية علــى نحو أفضل. وثمة اليوم في كوريا الجنوبية 4000 نوع من الخدمات الحكومية يمكن الحصول عليها من طريق المواقع الإلكترونية للحكومة والوزارات والإدارات العامة في كوريا الجنوبية"[2].

إن الحكومة الإلكترونية (E-Government) هي مجمـل مبـادرات المؤسـسات الحكوميـة لاستخدام أدوات تكنولوجيا المعلومات والاتّصالات (ICT) والإنترنت والاتّصال الخلوي لـدعم الحكـم الرشيد وتقوية العلاقات القائمة وبناء علاقات شراكة جديدة مع المجتمع المـــدني[3].

يتوجه مركز المُعالجة إلى التّشريعات المقترحة لتقويم أداء الموظّف العامّ، بالمـستجدّات الّتـي وفّرتها –وفرضتها– ثورة المعلوماتيّة والاتّصالات والإنترنت، وما يتلازم معها من أدوات وتطبيقـات وحزم برمجيات في بيئة الإدارة الإلكترونية في تلك المؤسّسات العامّـة، التـي تـستثمر المعلوماتيّـة، وأدواتها، وتطبيقاتها، وبُناها التّحتيّة، في عملها، في المملكة الأردنيّة الهاشميّة، بالمقارنة مـع تجـارب بلدان قطعت شوطاً متقدّماً في هذا المجال.

---

[1] الأجندة الوطنيّة، الإدارة العامة لتطوير القطاع العام، 2005.

[2] محمد العمر، الحكومة الإلكترونية عربيًا: من دولة المحاسيب إلى دولة الحواسيب، 2003، مُتاح:
http://www.elesal.com/section/full_story.cfm?aid=147&ino=2

[3] Fang Z. (2002)."E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development". International Journal of the Computer, 10, 2, 1-22 مرجع سابق.

ولعلّ ما تقدّمه بعض المعطيات، يوضّح أهمّية موضوع الدراسة، من حيث وزن الوظيفة العامّة في الأردن، ومحاولات إصلاح القطاع العامّ. وتجدر الإشارة إلى أنه، ورغم فرض قيود على التوظيف الجديد في الأردن، عام 2001، تواصل نموّ الموظّفين المدنيّين بنسبة 1.5% سنويّاً[1]، كما بدأ برنـــامج إصلاح القطاع العام في التّعامل مع المشاكل الرّئيسة المرتبطــة بكفـــاءة فـــاتورة رواتـــب المـــوظّفين المدنيّين[2].

---

1 انظر ملاحق هذه الرّسالة، الملحق رقم (4)، ص 192؛ الشكل رقم (1).
2 انظر ملاحق هذه الرّسالة، الملحق رقم (4)، ص 193؛ الشكل رقم (2).

المبحث الثّاني

الآثار القانونيّة المتعلّقة بتقويم أداء الموظّف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية

تدخل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في العالم المعاصر، على مفهوم الدولة القانونية وتشريعاتها في محاور عامة، تعبيراً عن المدى الذي بلغته عمليات دخول المعلوماتية والاتصالات، والتحديات التي حملتها هذه التكنولوجيا، خاصةً في البعد التشريعي المُلقى على عاتق دولة القانون. ولكن ذلك لا يكفي للبحث في تقويم أداء الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية، فلا بدّ من الخوض في عملية التقويم ونماذجها، وعملياتها، وإجراءاتها في بيئة الإدارة الإلكترونية تحديداً. وإن هذا المبحث يحاول أن يُلقي الضوء على هذا الجانب الهام من جوانب العمل التشريعي، والإداري في تلك البيئة[1].

إن تغييرات قانونية محددة تتناسب مع بيئة الإدارة الإلكترونية الجديدة تصبح أمراً لا مفرّ منه، يوماً بعد يوم. والحاجة ماسّة إلى إجابات تحاول الوصول إلى صيغة متوازنة تعكس ظروف العمل الجديدة، وتقويم الأداء الفردي والحكومي، وقبول هذا العمل أو ذاك من أعمال الموظفين، باعتباره عملاً مشروعاً أو غير مشروع، سلبيّاً أم إيجابياً، وإلى أي درجة.

ومن هنا، فإن التشريعات والقوانين الخاصة بالعمل الحكومي في ظل الإدارة الإلكترونية بعنوانها الأبرز – الحكومة الإلكترونية، تحمل ثلاثة أبعاد للإدارة الإلكترونية، أولها ما سُمّي بالموظف الإلكتروني (e-Employee)، وثانيها خاص ببيئة الأعمال ذات العلاقة بالحكومة، وثالثها البعد التقويمي والتشريعي في ذلك.

---

[1] See: West, Darrell M. (2002). **State and Federal E-Government in the United States**, 2002, Website: www.InsidePolitics.org September, 2002

ولا بدّ من إيلاء اهتمام خاص بالموظف وتقويمه، والتشريعات التي تنظم العمل في البيئة الإلكترونية الجديدة، وما تفرضه من بنىً قانونية، وتقويم الأداء في هذا الواقع الجديد. فهناك حاجة واضحة إلى تشريعات ومعايير تستطيع مواكبة المستجدات في بيئة الإدارة الإلكترونية الجديدة. ومثالاً على ذلك، سلطة التكنولوجيا في ولاية جورجيا الأمريكية (Georgia Technology Authority) التي تم إنشاؤها بتشريع خاص، والتي قدمت، بتفصيل عميق، العديد من الأُطُر والأنظمة القانونية في هذا الميدان.

وقد قُسِمّ المبحث إلى مطلبين، أولهما: الأداء الفردي والأداء المؤسّسي في البيئة الإلكترونية، فيما يتناول المطلب الثاني: الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنيّة الهاشميّة.

المطلب الأوّل

الأداء الفردي والأداء المؤسّسي في البيئة الإلكترونية

لعل من المناسب قبل الشروع في دراسة الآثار القانونية المتعلقة بتقويم الأداء الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنية الهاشمية خصوصاً، استعراض واقع تلك المسألة وأبرز ملامحها، في وصفٍ مكثف يمكّن من بناء إطار أفضل للمعالجات اللاحقة حتى تكون تلك المعالجات مبنية على أساسٍ محدد وملموس. فالوصف التجريدي مرشحٌ للخروج بالبحث عن أهدافه الرئيسة. وعليه، يتناول هذا الفرع جهاز الخدمة المدنية في الأردن، ومركباته، وكفاءته، في سياق بيئة الإدارة الإلكترونية، والحكومة الإلكترونية على وجه التعيين، حيث إن عمل الموظف غير معزولٍ أبداً عن عمل الهيئة أو المؤسسة، وأهداف العمل الجزئي بمفرداته المختلفة، تندرج بالطبيعة في أهداف عمل الهيئة والمؤسسة.

سبقت الإشارة إلى أن الحكومة الإلكترونية ترفع نسب تطور الخدمات المقدمة على الإنترنت، وقاست إحدى الدّراسات نسبة الخدمات العامة المقدمة بشكل كامل عن طريق الإنترنت في 15 من دول الإتحاد الأوروبي بالإضافة إلى آيسلندا وسويسرا والنرويج. وقد تم تنفيذ هذه الدراسة بناءً على استطلاع نُفِّذ في أكتوبر/تشرين الأول من عام 2003. وقد نُفِّذ البحث بناءً على طلب من المفوضية الأوروبية وجمعية المعلوماتية (DG Information Society) ضمن برنامج أوروبا الإلكترونية (e-Europe)، وكان الغرض الرئيس من هذه الدراسة التقويمية تمكين الدول المشاركة من تحليل مستوى التقدم في ميدان الحكومات الإلكترونية، ومقارنة مستويات الأداء بين الدول، وداخل كل دولة أيضاً. واستخلصت الدراسة العديد من النتائج، أهمها أن إمكانية الحصول على خدمات عامة عن طريق الإنترنت كمؤشر على تطور الخدمات التي تقدمها الحكومات الإلكترونية في أوروبا ينمو بشكل منتظم، إذ نما في عام

2003 بنسبة 7% وبشكل أقل من السنتين السابقتين. وتستعرض النتائج بشكل تفصيلي الفروق بين دولة وأخرى[1].

وفي المملكة الأردنيّة الهاشميّة، تظهر مشكلات تدنّي مستوى الكفاءة في جهاز الخدمة المدنيّة ومن أهمّ أسباب ذلك نظام الخدمة المدنيّة نفسه، وهو نظام يفرض إجراءات توظيف مركزيّة، غير مرتبطة بشكل ملائم بمتطلّبات المهارات في الوزارات[2]، فيما تُعدّ مشاريع الحكومة الإلكترونية رافعة حلول، في هذا المجال، بانفتاحها على عالم التجارة الإلكترونية، وتحسين فرص انضمام الأردن إلى ركب التجارة العالميّة، وعدم النّكوص خلفه، وتحسين نوعيّة الخدمات الحكوميّة، والتّطوّر الاقتصادي، وما إلى ذلك[3].

ومن هذا المنطلق، تدخل الأدوات المعاصرة لإدارة الموارد البشرية والأفراد (الموظفين الحكوميين) كأساسٍ لا بدّ منه للتخطيط والتنفيذ والمتابعة والتطوير، في كل ما يتصل بالخدمات التي تقدمها الحكومات لزبائنها (المواطنين). وإن مهمة بناء نموذج لهذا الغرض يتسم بدرجةٍ جيّدة من الموضوعية في تقويم أداء المؤسسات العامة والعاملين فيها، يمثّل تحدٍ ليس سهلاً بكل المقاييس. فإدخال المعلوماتية والاتّصالات محركاً لقياس الأداء واستخلاص النتائج واقتراح التبعات مسألةٌ يعتقد الباحث أنها ذات شأن، لا سيما وأن مختلف دول العالم، بما فيها الدول النامية، اقتحمت هذا المضمار؛ لاستثمار ما تقدمه أدوات التقويم (evaluation) والتقييم (assessment) والكفاية (efficacy)؛ بغرض الارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، وبنوعية تلك الخدمات، في عمليّة مركّبة عنوانها: إدارة الموارد البشريّة في ضوء ما تقدّمه ثورة المعلوماتيّة والاتّصالات والإنترنت.

---

[1] Cap Gemini Ernst & Young (2003). Report on behalf of Commission DG Info Society: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats_new/capgemini4.pdf

[2] انظر ملاحق هذه الرّسالة، الملحق رقم (4)، ص 196، الشكل رقم (5).

[3] انظر ملاحق هذه الرّسالة، الملحق رقم (4)، ص 197، الشكل رقم (6).

الأداء المؤسّسي، والأداء الفردي[1]

يُعد الأداء المؤسسي المنظومة المتكاملة لنتاج أعمال المنظمة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية، وهو يشتمل على الأبعاد الآتية:

- أداء الأفراد في وحدتهم التنظيمية.
- أداء الوحدات التنظيمية في إطار السياسات العامة للمنظمة.
- أداء المؤسسة في إطار البيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

إن الأداء المؤسسي، بهذا المعنى، محصلة لكل من الأداء الفردي، وأداء الوحدات التنظيمية، بالإضافة إلى تأثيرات البيئة الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، عليهما. فأداء الفرد في المنظمة يُقاس بمجموعة متنوعة من المقاييس، يتم من خلالها تقييم أدائه، وصولاً إلى التأكد من أن أنظمة العمل، ووسائل التنفيذ، في كل إدارة تحقق أكبر قدر ممكن من الإنتاج، بأقل قدر من التكلفة، وفي أقل وقت، وعلى مستوى مناسب من الجودة. ويقاس أداء كل إدارة بمجموعة أخرى من المعايير. إلا أن المقاييس التي تُستَخدَم في أغلب الأحيان، هي مقاييس فعالية المنظمة لقياس الأداء فيها؛ للوقوف على مدى قرب المنظمة من الفعالية، وتشمل كل من مقاييس الفعالية الاقتصادية، والسياسية الداخلية، والخارجية، والرقابية، والبيئة.

ونظراً إلى وجود عوامل خارجية كبيرة تخرج عن نطاق إدارة المنظمة، تنعكس بالضرورة على أدائها، كان لابد من الاهتمام بقياس الأداء المؤسسي، الذي يُبنى أساساً على قياس أداء الفرد والإدارة، في ضوء التأثيرات الداخلية، والخارجية معاً. وهذا ما يميز بين قياس الأداء المؤسسي، والقياس التقليدي للأداء، وفق ما هو وارد في الجدول رقم (1) [2]:

---

[1] الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية: http://www.dubai.ae/index.ar.htm ، مرجع سابق.

[2] الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية: http://www.dubai.ae/index.ar.htm ، مرجع سابق.

مقارنة بين قياس الأداء المؤسسي والقياس التقليدي للأداء

يلخص الشكل التالي أوجه المقارنة بين قياس الأداء المؤسسي والقياس التقليدي:

الجدول رقم (1): مقارنة بين قياس الأداء المؤسسي والقياس التقليدي للأداء

	الأداء الفردي	**أداء الوحدات التنظيمية**	**الأداء المؤسسي**
معنى المصطلح	الأعمال التي يمارسها الفرد للقيام بمسؤولياته التي يضطلع بتنفيذها في الوحدة التنظيمية وصولا لتحقيق الأهداف التي وضعت له، والتي تسهم بدورها في تحقيق أهداف الوحدة التنظيمية.	الأعمال التي تمارسها الوحدة التنظيمية للقيام بدورها الذي تضطلع بتنفيذه في المؤسسة، وصولاً لتحقيق الأهداف التي وضعت لها على ضوء الأهداف الإستراتيجية للمؤسسة وسياساتها العامة.	المنظومة المتكاملة لنتاج أعمال المنظمة في ضوء تفاعلها مع عناصر بيئتها الداخلية والخارجية.
من يقوم بتقييمه	• الرئيس المباشر	• الإدارة العليا • أجهزة الرقابة الداخلية	• أجهزة الرقابة المركزية • الوزارات المعنية • أجهزة السلطة التشريعية • أجهزة الرقابة الشعبية.
موضوعات القياس	• الوقت المستنفذ • التكلفة • الجودة	• الفعالية الاقتصادية • الفعالية الإدارية	• الفعالية البيئية • الفعالية السياسية
مؤشرات القياس	• الوقت المعياري • التكلفة المعيارية • الأهداف المعيارية	• درجة تقسيم العمل • درجة التخصص • درجة الآلية • نظم إنتاج المخرجات • درجة المركزية • أنظمة الجزاء	• درجة القبول الاجتماعي لقرارات المنظمة • درجة الاستقلالية في عمل المنظمة • مدى توافر أيديولوجية محددة للعمل • مدى التمثيل الاجتماعي

		وتدرجها • فعالية الاتصالات	في المنظمة

يُبين الجدول السابق الفرق بين الأداء الفردي، وأداء الوحدات التنظيمية، والأداء المؤسسي، ولعل من المفيد هنا الإشارة إلى أن العناصر المدرجة تشكّل في الواقع أسئلةً أكثر من كونها إجابات، حين يتعلق الأمر باستخلاص النتائج القانونية، التي تترتب على كل وصفٍ من أوصاف مستويات الأداء، وعلى الموظف باعتباره فرداً أن يقوم بمسؤولياته، يُطرح تساؤلٌ مباشر عن طبيعة تلك المسؤوليات، وحدودها، إذا تعلق الأمر خصوصاً بالإدارة الإلكترونية. وحين نقول إن من يقوم بعملية تقويم أداء الموظف هو رئيسه المباشر، تفرض بيئة الإدارة الإلكترونية سؤالاً فورياً، حول قدرة ذلك الرئيس على القيام بعملية التقويم بشكلٍ موضوعي، وخاصةً إذا كانت تنقصه الخبرة في الميدان التكنولوجي، وحين تكون موضوعات القياس الوقت، والكلفة، والجودة، تفرض الأعمال الإلكترونية متطلباتها الخاصة بماهيّة الوقت المستنفذ في أداء العمل، وجودة ذلك العمل، وكلفته، من واقع أن هذه الموضوعات تصبح عرضةً للأخذ والرّد، على الأقل لأن معايير هذه الموضوعات تحتاج إلى عملٍ متخصص، وهو أمرٌ لم يُنجز حتى الآن في معظم الحالات. وعندما يتعلق الأمر بمؤشرات القياس المعيارية ممثلةً بالوقت، والتكلفة، والأهداف، تُطرح أسئلةٌ شبيهةٌ بتلك التي وردت في موضوعات القياس، وهكذا هو الأمر على مستويات الأداء الأخرى.

يبدو جلياً من كل ذلك، أن المُشرِّع أصبح محكوماً بوقائع جديدة لا مفر من التعامل معها. وفي حين كانت المعرفة الفقهية القانونية، والتجربة الشخصية في مختلف المجالات، عناصر حاسمة في إسناد المشرّعين ودعمهم بأدواتٍ منهجيةٍ ملائمة إلى ذلك الحد أو ذاك، إلا أنها أصبحت عاجزة بصورة تزداد وضوحاً، يوماً بعد يوم، عن تلبية الحاجات الجديدة التي حملتها معها.

وعليه، كان طبيعياً أن تُثار هذه المسائل ومثيلاتها في المملكة الأردنية الهاشمية، وعلى مختلف المستويات.

يتم في المملكة الأردنيّة الهاشميّة بحث التحديات من خلال استعراض برنامج إصلاح القطـاع العام، من حيث المكوّنات الرئيسة وما تم تنفيذه حتى الآن، و اقتراح المبادرات للتعامل مـع التحـديّات التي تواجه تطوير كفاءة الأداء الحكومي، استناداً إلى الدراسات المتوافّرة و/أو الدروس المستفادة مـن التجارب الدوليّة، وأخيرا اقتراح أهداف "تطوير الأداء الحكومي" في إطار الأجندة الوطنية على فتـرة (10) سنوات. وفي الأردن يوجد هيكل تنظيمي حكومي كبيرٌ جداً ومشتتٌ ومتداخل، يـضمّ 26 وزارة وأكثر من 130 دائرة ومؤسسة عامة. ويُذكر أنه يوجد في الأردن أكبر عدد من الوزارات فـي العـالم بالإضافة إلى أكثر من 130 دائرة ومؤسسّة عامّة، وقد أدى هذا العدد الكبير من المؤسسات إلى: عـدم التركيز على المهامّ الأساسيّة، وسوء التنسيق بين السياسات،والتداخل والتكرار، وعدم الكفاءة وتكـاليف غير ضرورية[1]. وتنشأ المؤسسات العامة لأغراض معينة، وتناط بها بعض المهام الحكومية، الأمر الذي أدى إلى تراجع الوضوح بشأن من يتحمّل المسؤوليّة ومن يجب مساءلته، وتزايد العقبات التـي يجـب إزالتها، وتعدّد المسؤولين والإجراءات التي يجب التعامل معها[2]. ولمزيد من التوضيح، يشار إلى أنه في عام 2004 كان عدد الوزارات في الأردن (26) وزارة، بينما كان في نيوزيلندا (17) وزارة، في حين كان عددها في إيرلندا (13)، وفي سنغافورة (13)، وليس الأردن أكثر دول العالم وزارات، بل "تسبقه" دولٌ أخرى في العالم، مثل ايطاليا.

وبشأن تحسين مستوى الخدمات الحكومية المقدمة ونوعيتها يتطلب الأمر وجود نظـام يـضمن تقديم الخدمات بكفاءة وفاعلية عاليتيّن والعمل على تحسينها باستمرار وفق معايير محددة قابلة للقيـاس

[1] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة.

[2] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العامّ ، "إصلاح القطاع العامّ: الأسباب الداعية للتغيير"، شباط 2005.

وهذا يعني أن يستند هذا النظام إلى مبدأ "التركيز على خدمة المواطن" وآلية "التحسين المستمر" للخدمة العامة، علما بأن النظام المُقتَرَح يفتَرَض أن يتألف من: تطبيق منهجيات وأدوات خاصة بتحسين الخدمات الحكومية، وتدريب فرق تحسين الأداء في الوزارات والجهات المعنيّة على هذه الأدوات والمنهجيات، وتوفير الدعم الاستشاري للوزارات والجهات المعنيّة[1].

وفي آلية عمل هذا النظام، يتم تحديد جاهزية المؤسسات لتطبيقه، ويتمّ وضع معايير الخدمات ونشرها، وتقديم الخدمة، وقياس مستوى أدائها "بما في ذلك قياس مستوى رضا متلقّي الخدمة"، وتحسين الأداء. وفي الوقت نفسه هناك مكوّنان مساندان؛ لضمان تكامل برنامج إصلاح القطاع العام وتنسيقه، ونجاحه، أولهما: إدارة البرامج، وثانيهما: الاتصال[2].

وللتعامل مع مشكلات الموارد البشريّة، والإدارة الماليّة، والخدمات الحكومية، والشفافيّة في الأردن، تبنّت الحكومة في عام 2004 برنامجاً لإصلاح القطاع العام في عدد من المحاور والمكونات، لعل من أبرزها: صنع السياسات واتخاذ القرارات، وهي مهمة منوطة برئاسة الوزراء، بحكم طبيعتها، بهدف تمكين مجلس الوزراء من التركيز على دوره الأساسي، المتمثّل بصنع السياسات الاستراتيجية، واتخاذ القرارات، وبشكل أكثر فاعلية، وبخاصة من حيث الإشراف على مجمل أداء الحكومة وتحمل المسؤوليات المترتبة عليه.

وانصبت جهود إعادة هيكلة المؤسسات وتنظيمها على إعداد هيكل تنظيمي يتسم بالبساطة، والشفافية، والكفاءة؛ لضمان تركّز المهام حول مسؤوليات الحكومة الرئيسة، وإنهاء أي تداخل أو تكرار في مهام الوزارات والدوائر الحكومية، من جانب الإدارة العامة؛ لتطوير القطاع العام[3].

---

[1] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العامّ ، "إصلاح القطاع العامّ: الأسباب الداعية للتغيير"، شباط 2005.

[2] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العامّ ، "إصلاح القطاع العامّ: الأسباب الداعية للتغيير"، شباط 2005. مرجع سابق.

[3] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العامّ ، "إصلاح القطاع العامّ: الأسباب الداعية للتغيير"، شباط 2005. مرجع سابق.

أما أنشطة إدارة الموارد البشرية الهادفة إلى التأكد من وجود العدد المناسب من الموظفين، بالمؤهلات المطلوبة، والذين يؤدون مهامهم الوظيفية أداء جيداً، فتتولاها الإدارة العامة لتطوير القطاع العام أيضا[1].

التّطوير الإداري في المملكة الأردنيّة الهاشميّة

وتقرّ الأجندة الوطنية الأردنية فيما يتصل بإدارة الموارد البشرية بأن هناك أسباباً رئيسة لضعف الكفاءة في جهاز الخدمة المدنية، ممثلة بشكل رئيس في نظام الخدمة المدنية، الذي يفرض إجراءات توظيف مركزيّة، غير مرتبطة بشكل ملائم بمتطلبات المهارات في الوزارات، بالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بهيكلية الأجور، مما أدى إلى نسبة كبيرة من الوظائف متدنيّة المهارات في مؤسسات القطاع العام التي تستوعب ثلث العمالة في الأردن. ويعاني القطاع العام من البيروقراطية، وضعف الكفاءة ونقص التعاون؛ ما يؤدي إلى ضعف مستويات الخدمة المقدّمة إلى المواطنين[2].

ومن أجل تنفيذ بعض بنود الأجندة الوطنية، تمّ إنشاء إدارة تطوير الأداء الحكوميّ، والتي تهدف إلى دعم عملية تنفيذ بنود من الأجندة الوطنية ونشرها، وتطوير الأداء الحكومي ومراقبته بموجب أهداف الأجندة الوطنية وإصدار التقارير اللازمة في هذا الإطار، وإنشاء وحدة إدارة الأداء الحكومي في رئاسة الوزراء لدعم عملية وضع الأجندة الوطنية ومتابعة تنفيذها، وتقوم بتطوير ونشر الأجندة الوطنية من خلال عملية شاملة في إطار من التشاور، وبلورة مؤشرات الأداء الرئيسة، والاتفاق عليها مع الوزارات والمؤسسات الحكومية بهدف قياس الإنجازات بموجب أهداف الأجندة، ومواءمة سياسات الوزارات والمؤسسات الحكومية وموازناتها مع أهداف الأجندة الوطنية، ورصد إنجازات الوزارات والمؤسسات

---

[1] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العامّ ، مرجع سابق.

[2] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة، مرجع سابق.

الحكومية بموجب أهداف الأجندة الوطنية وإصدار التقارير اللازمة بشأنها[1]. وبخصوص تطوير أنظمة تحسين الخدمة المقدمة وتطبيقها، والهادف إلى تحسين نوعية الخدمات الحكومية المقدمة للمواطنين والمستثمرين وغيرهم، تبرز: تحديد احتياطات متلقي الخدمة وضمان سماع صوتهم وأن حاجاتهم محل اعتبار، وتحديد الخدمات ووضع ونشر معاييرها، و ضمان التنسيق والتكامل بين الشركاء في تقديم الخدمة.

أما برامج إعادة هيكلة المؤسسات الحكومية، وخفض المهامّ غير اللازمة والمتضاربة، فتهدف تطوير نهج إعادة هيكلة المؤسسات وتطبيقها بناء على تقييم دقيق للوضع الحاليّ للمؤسسات الحكومية القائمة، وتبرز منها عدة مسائل أهمها: إنشاء قاعدة بيانات لتوفير المعلومات الدقيقة حول عدد الوزارات والمؤسسات الحكومية القائمة حالياً، ومهامها، وفعالياتها، ووضعها، وتقوم بتطوير نهج سليم لتحليل وضع الوزارات والمؤسسات الحكومية، والإجراءات الإدارية المتبعة فيها تحليلاً وظائفياً، وكذلك تطوير خطة لتنفيذ برنامج مرحلي لمراجعة الهياكل الإدارية والتنظيمية للمؤسسات، وفي خدمة هذا الغرض، تم توصيف آليات لتكون ضابطة تحكم إنشاء أي مؤسسات حكومية جديدة بغية الحد من النمو غير المبرر في عدد المؤسسات الحكومية.

ولعلّ من غير المبالغة تأكيد أهمية هذه المهام في صورتها النظرية المجردة، مثلما تأكيد حجم الصعوبات التنفيذية، والقانونية–الإجرائية التي تتطلبها عمليات التنفيذ، خاصةً وأن مُجمل البُنية المعرفية، والتقنية، بل والحضارية تضع عديداً من التحديات أمام هذه الطموحات المشروعة، والمطلوبة.

وفي هذا السياق، وللتخلص من المهام والنشاطات غير اللازمة، والمتكررة مع تطبيق المزيد من المساءلة عن السياسات والعمليات وتحسين الكفاءة الإدارية، تمت مراجعة وضع الوزارات والمؤسسات الحكومية، ودورها، وهياكلها، ومهامها، وكفاءتها الإدارية، وأُصدرت التوصيات اللازمة

---

[1] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العام، "إصلاح القطاع العامّ: حالة للتغيير"، فبراير 2005، مرجع سابق.

بشأن التحسين المطلوب، ووضع خطة تنفيذية لإعادة هيكلة المؤسسات بما في ذلك النهج اللازم اعتماده والخطوات العملية المطلوبة بما فيها التشريعات، والموارد المالية والبشرية، والإجراءات الإدارية[1].

إن إنشاء نظام حديث لإدارة الموارد البشريّة من أجل تحسين الخدمة المدنيّة، يستهدف في المقام الأول وضع التدابير المؤسسية والقانونية اللازمة لتوفير متطلبات سياسات الموارد البشرية الفعّالة، والإدارة التشغيلية، والإشراف المستقبلي، فوضع نظام جديد للخدمة المدنية لتحديد الإطار القانوني لسياسات الموارد البشرية المنقحة، وإنشاء وحدة خاصة بسياسات الموارد البشرية، مع إعطائها الصلاحيات القانونية وتوفير الكادر المناسب لها؛ لقيادة عملية تحديث إدارة الموارد البشرية وتطويرها، ضمن القطاع العام، وتتضمن العمل على نقل صلاحيات ومسؤوليات إدارة الموارد البشرية إلى الوزارات والمؤسسات بشكل تدريجي، وإنشاء هيئة مستقلة للإشراف على تطبيق نهج التوظيف والترقية في مختلف مؤسسات القطاع العام ودوائره، بناءً على الجدارة والاستحقاق.

أما تنفيذ سياسات القطاع العام وإجراءاته الحديثة لإدارة الموارد البشرية، فتستدعي تطبيق إجراءات متطورة لإدارة الموارد البشرية المتقدمة، بشكل تدريجيّ، بالتعاون مع الوزارات والمؤسسات الحكومية. ومن أجل تحسين القدرات الإدارية في القطاع العام، يجري العمل على تحويل المعهد الوطني للتدريب إلى مقدّم للخدمات التدريبية، والبرامج التطويرية عالية النوعية؛ لتوجيه القيادات العليا والمتوسطة في القطاع العام، ومن أجل التدريب والتطوير اللازمين لأعلى القيادات في القطاع العام، كما تقوم بتعزيز قدرات إدارة الموارد البشرية في الوزارات والمؤسسات الحكومية[2].

---

[1] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العام، مرجع سابق.

[2] الأجندة الوطنية الأردنية، إدارة تنمية القطاع العام، "إصلاح القطاع العامّ: حالة للتغيير"، فبراير 2005، مرجع سابق.

ورغم الجهود الأردنية المبذولة لإحراز تقدُمٍ في تنفيذ برنامج إصلاح القطاع العام، فإن التحديات لا تزال كبيرة، وعديدة، في صنع السياسات، واتخاذ القرارات. وقامت إدارة الأداء الحكـومي بإنـشاء إدارة مراقبة لرصد أداء الحكومة، ويجري العمل في الأردن الآن على هيكلَة الجهاز الحكومي؛ بتطوير قاعدة بيانات، لتوفير البيانات الدقيقة عن المؤسسات الحكومية، وتطوير منهجيات تحليل المهام وإعـادة الهيكلة والتي، ستُطبَق تدريجياً. غير أن إنجاز هذه المهمة يشهد تأخراً بسبب المقاومة السياسية القويّـة. وقامت إدارة الموارد البشرية بإنشاء إدارة لسياسات الموارد البشرية، وهي تقوم بمراجعة نظام الخدمـة المدنية، كما يجري تطوير سياسات وإجراءات موارد بشرية حديثة وتطبيقها في مؤسسات رياديّة (مثل وزارة التربية والتعليم)، غير أن دور ديوان الخدمة المدنيّة ومشاركته في هذه العمليّة الإصلاحية بحاجة إلى توضيح أفضل لتجنب أي مُعيقات[1].

تُعتَبر الحكومة الإلكترونية عامل تفعيل أساسي لتحـسين تقـديم الخـدمات العامّـة وتعزيـز الاقتصادات المحليّة، وتضمن انضمام الحكومة إلى ركب الاقتصاد الجديد وتتجنّب التخلف عنه، وتقـوم بتسلّيط الضوء على دور الحكومة في زيادة الوعي العامّ ؛ لحفز الطلـب علـى تكنولوجيـا الإنترنـت وخدماتها، وتطوير التّطبيقات التعليميّة لتعزيز التعلّم المستمرّ وتشجيع الشركات على الدخول إلى الشبكة لمساعدتها على الاستفادة من فرص التجارة الإلكترونية،وتحسيّن نوعيّة الخدمات الحكوميّة وإقرار الرأي العامّ بها، وتعزيز صورة الحكومة في الداخل والخارج على السواء، وتعزيـز موضـوعية البيانـات والإجراءات التي تسبق اتخاذ القرار بتقديم معلومات أكثر دقّة وشفافيّة في الوقت المناسب إلى صـنّاع السياسات والقرارات، والمسؤولين عن التنفيذ، ومجتمع الأعمال والمواطنين، وتزيد من شفافيّة الهيئـات الحكوميّة. ويقوم التطوير الاقتصاديّ بتنشيط مبادرات الأعمال الإلكترونية للقطاع الخاص، بمـا يـوفّر فرصاً للقطاع الخاصّ؛ لدعم احتياجات التجارة الإلكترونية الوطنية، ويتطلب ذلـك تطـوير المهـارات

---

[1] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة، مرجع سابق.

الوطنية، واستحداث فرص عمل للقوّة العاملة المحليّة، وتحسيّن كفــاءة الأنــشطة التجاريّــة الوطنّيــة، وسرعتها، بالإضافة إلى التجارة الخارجيّة[1].

[1] الأجندة الوطنية الأردنية، إدارة تنمية القطاع العام، "إصلاح القطاع العام: حالة للتغيير"، فبراير 2005، مرجع سابق.

المطلب الثّاني

الإدارة الإلكترونية في المملكة الأردنيّة الهاشميّة

تمّ إطلاق برنامج الحكومة الإلكترونيِة الوطنيّة في المملكة الأردنية الهاشمية في أيلول/سبتمبر 2000 بإشراف وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتم استكمال عدّة مشاريع في هذا البرنامج[1]. ومن حيث الإنجازات، تبرز حقائق مثل: تدريب أكثر من 6000 موظّف حكوميّ على القيام بالأعمال المختلفة والمتنوعة؛ لتنفيذ مهام الحكومة الإلكترونية. وفي مجال بناء الشبكة الحكوميّة، الآمنة وخدمات البريد الإلكترونيّ، تم ربط عدد من الجهات الحكوميّة في عام 2004.

ويجري العمل على تطوير البوابّة الحكوميّة المشتركة، وتم إنشاء المركز الوطنيّ لتكنولوجيا المعلومات المناط به أن يكون الذراع التنفيذيّ لسياسات وزارة المعلومات والاتصالات، واستراتيجيّاتها المتعلقة بتبني الحكومة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وكذلك مسؤوليته عن نشر كافة موارد تكنولوجيا المعلومات والاتصالات من خلال الحكومة. ومن المعيقات الرئيسة التي تعرقل نماء كفاءة الأداء الحكومي في الأردن هيكل الجهاز الحكومي؛ من حيث كونه كبيراً ومتشتتاً ومتداخلاً، يضمّ 26 وزارة وأكثر من 130 دائرة ومؤسسة عامة، كما تعاني الحكومة ورئاسة الوزراء من أعباء الواجبات الإدارية، وضعف القدرة على صنع السياسات، وارتفاع معدل الدوران.

وبالنسبة للحكومة الإلكترونية، تحديداً، تَحُول عدة عوامل دون التطبيق الفعّال للحكومة الإلكترونية في الأردن. وعليه، لا يزال الأردن يشغل مرتبة المتوسط العالمي في الجاهزية الإلكترونية[2]، ومن المبادرات الخاصة بإصلاح القطاع العام: مراقبة الأداء الحكومي للتأكد من أن سياسات الوزارات

---

[1] وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، المملكة الأردنيّة الهاشميّة، موقع الوزارة على الإنترنت، مُتاح: http://www.moict.gov.jo

[2] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العام، "إصلاح القطاع العامّ: حالة للتغيير"، شباط، فبراير 2005.

وبرامجها وموازناتها تستند إلى الأجندة الوطنية وتصب في تحقيق الأهداف الإستراتيجية طويلة المدى للدولة، وذلك من خلال قيام إدارة مراقبة الأداء الحكومي في رئاسة الوزراء بوضع مؤشرات قياس الأداء الرئيسة والاتفاق عليها مع الوزارات والمؤسسات الحكومية ؛ لقياس إنجاز أهداف الأجندة الوطنية، ومَأسَسة نظام إدارة الأداء الحكومي خلال عام، وإنشاء وحدة مسوحات داخلية لديها، والعمل على تجميع المعلومات والبيانات المطلوبة[1]، وتحسين نوعية الخدمات الحكومية التي تعمل على أن تقوم الوزارات والمؤسسات بتحديد احتياجات متلقي الخدمات ووضع وتبني ونشر معايير تقديم الخدمة والالتزام بها، وقياس أدائها وفق المعايير الموضوعية، ووضع خطط لتحسين مستوى تقديم الخدمات بأعلى كفاءة ووفق معايير محددة لقياس الكلفة[2].

لقد سبقت الإشارة إلى أن مشكلة الدراسة في جوهرها تتمثل بالتبعات الإدارية والتنظيمية والتكنولوجية والقانونيّة لدخول تكنولوجيا المعلومات وتطبيقاتها وأدواتها في العمليات الإدارية، ومن أهمّها، إدارة الموارد البشرية، وتقويم أداء الموظفين، بما يحقق خدمةً أفضل، بالمقارنة مع الأساليب "الورقية" المستخدمة على نطاق واسع حتى الآن.

ويبرز مركب رئيس آخر في مشكلة الدراسة الحالية، يتمثّل في حالة التداخل بين أنماط العمل الورقي –اليدوي– المتّبع، وبين بيئة العمل الإلكتروني، التي تتجلى بشكل رئيس فيما أصبح يُطلق عليه، وعلى نطاقٍ واسع، الحكومة الإلكترونية، وما يتطلبه تنفيذ مشاريعها من برامج إعداد وتأهيل، ومن استثمارٍ فاعل وفعّال للأدوات المتاحة في هذا المجال.

ولأن القطاع العام ليس بمعزلٍ عن تلك التغيرات والتحولات، فقد انصبّ جزءٌ رئيس من اهتمام الباحثين على ما يمسّ ذلك القطاع من تلك المستجدات. وكانت لثورة المعلوماتية والاتّصالات والإنترنت

---

[1] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، مرجع سابق.

[2] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة، تحليل فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، مرجع سابق.

مكانة بارزة في مجمل تلك الصورة. واغتنى الأدب النظري والتجريبي بعددٍ كبيرٍ كمّاً ومتعدّدٍ نوعاً في تقصّي آثار الثورة الإدارية، والثورة المعلوماتية المعاصرة، على إدارة مؤسسات القطاع العام وموظفيها.

ولعلّ من الطبيعي أن تحتل مسألة إدارة الموارد البشرية وتقويم أداء العاملين في تلك المؤسسات مكانها في بؤرة ذلك الاهتمام، من زاوية أن التغيير الذي شهدته وتشهده تلك المؤسسات، بخلاياها العاملة، تأثّر وسيتأثّر بالمستجدات المذكورة.

إن الإجابة عن هذا السؤال مركبة وغير سهلة. فمن جهة، قد يصلح نموذجٌ لهذا المكان أو ذاك، ولا يصلح لآخر، وقد يكون صالحاً نسبياً في الأمس أو اليوم، ولكن ضغط التحولات يشير إلى أنه لن يكون صالحاً غداً.

ومن جهة أخرى، تفرض مستويات التطور المعرفية والتقنية نفسها على النماذج المقترحة في هذه البيئة الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والقانونيّة أو تلك. كما أن مجرد مسح ما هو جديد على صعيد النماذج التي قد تُقترح، مهمةٌ غير يسيرةٍ على الإطلاق.

إن تأهيل الكوادر البشريّة؛ لحمل أعباء المهمّات الجديدة التي تفرضها المعلوماتيّة، مسألة حيويّة تحمل في ذاتها السّؤال عن النّجاح أو الفشل. كما أن البرامج الّتي تستطيع أن تفي بمهمّات الإعداد والتّأهيل، لا تقلُّ أهميّة. ولعلّ من أهمّ محاور عمل الدّراسة المقترحة تقصّي واقع حال الإمكانات في هذا المجال، وتقدير الكلفة الزّمنيّة المطلوبة لإعداد الكادر البشريّ.

ومن هنا، تظهر الحاجة إلى تقديم إسهامات جديدة في هذا الميدان، خاصة وأن الخلاف كبير حول أفضل النماذج، وبشكل أخصّ في البلدان النامية، التي تصارع للّحاق بركب المستجدّات في عالَم الحكومات الإلكترونية. والنقص في هذه البلدان، وفي هذا السياق تحديداً، واضحٌ، باستثناءات قليلة مشتّتة

هنا وهناك، كما هو حال حكومات أصبحت تتنافس على تقديم الخدمات في اقتصاد (معولم). فالحكومات الأفضل أداءً هي تلك الحكومات الإلكترونية القائمة في إيرلنـــدا وســـنغافورة، حيـــث إنهـــا تـــستقطب الاستثمارات والشركات الأجنبية[1].

إن الحكومة توظّف نسبة كبيرة من العمالة، حيث تستوعب ثلث القوى العاملة، 74% منهم من ذوي المهارات المتدنّية[2]. والحكومة الإلكترونية، بهذا المعنى، وسيلة علاج، وهي ذات نماذج متعـــدّدة، لتلبّي الاحتياجات المتنوّعة، والمتعدّدة أيضاً[3].

---

[1] ناصر السعيدي (2003). لا محسوبية ولا فساداً إدارياً في العصر الإلكتروني.. مُتاح:
http://www.etesal.com/etesal/section/full_story.cfm?aid=152&ino=2

[2] انظر ملاحق هذه الرّسالة، الملحق رقم (4)، ص 198 ، الشكل رقم (7).
[3] انظر ملاحق هذه الرّسالة، الملحق رقم (4)، ص 199 ، الشكل رقم (8).

الفصل الثّاني

تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية، والتّشريعات النّافذة

يصعب في مُطلق الأحوال، تناول موضوع تقويم أداء الموظف العام في بيئة الحكومة الإلكترونية، وما هو مقترحٌ لتطوير التشريعات التي تتلاءم مع ظروف تلك البيئة دون تناول التشريعات النافذة في هذا المجال.

ولا يمكن في حال "نسف" التشريعات المعتمدة الآن، لأسباب عديدة، من أهمها أن تلك التشريعات تحتوي عناصر إيجابية لا بد من الاحتفاظ بها، كما أن تلك التشريعات تتجاوب إلى هذا الحد أو ذاك مع عددٍ من ظروف عمل الإدارة غير الإلكترونية، ثم لأن جَبَّ هذه التشريعات أمرٌ لا هو عملي، ولا واقعي، ولا يُشكل هدفاً من أهداف العمل على تطوير نُظم تقويم الأداء. فالمطلوب في الحقيقة هو المواءمة، والتكامل، بين ما هو متوافر من تشريعات، على طريق تنفيذ مشاريع الإدارة الإلكترونية.

وحتى لا تكون تلك التشريعات معزولةً عن واقع عملية التقويم، بحكم عدم تجاوبها مع البيئة الإلكترونية الجديدة في الإدارة، وبهذا المعنى تأتي المعالجات اللاحقة.

يعني نظام التقارير عن الموظفين أن يتولى الرئيس المباشر للموظف العام وضع تقارير دورية عن مستوى كفاية مرؤوسه[1]، وذلك وفقاً لمعيار موضوعي محدد سلفاً بعناصر معينة، لكل منها قدر محدد من التقدير العام لكفاية الموظف أو العامل. وتتبنى معظم تشريعات الخدمة المدنية نظام تقارير

---

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، الهامش، ص 329-330.

الكفاية بهدف تقييم كفاءة الموظفين في القطاع العام وتحقيق العدالة بينهم، لكلّ ذي حق حقه[1]، وذلك بالرغم من أوجه النقد العديدة التي توجه إلى هذا النظام، حيث أثبت العمل أنه لا يوجد أي نظام بديل عنه يفوقه في مزاياه ويتلافى في الوقت ذاته عيوبه.

وينقسم الفصل إلى مبحثين أولهما: التشريعات العاملة في تقويم أداء الموظّف العامّ، بينما المبحث الثاني فيتناول: ضوابط وضع تقرير تقويم الأداء.

[1] جدير بالتنويه الإشارة إلى الجدل اللغوي حول صحة اصطلاحي "الكفاية" و"الفاعلية"، وأيهما أدق، حيث يستخدم المشرع الاصطلاح الأول، بينما يفضل الفقه الاصطلاح الثاني- راجع الدكتور ماجد الحلو: المرجع السابق- ص 144 "هامش 118". وراجع كذلك الخلاف اللغوي بين اصطلاح "تقويم" الأداء و"تقييم"، وحيث انتهى المجمع اللغوي إلى صحتهما للتعبير عن ذات المعنى –المرجع ذاته "هامش 117". كما ورد في: الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، مرجع سابق، ص 330.

المبحث الأوّل

التشريعات العاملة في تقويم أداء الموظّف العامّ

مما لا شك فيه، أن الدستور هو المصدر الأساس للتشريعات عموماً، بما فيها التشريعات الخاصة بتقويم أداء الموظف العام. ولكن الدستور، أي دستور، يضع الخطوط الأكثر عمومية، التي تُستنبط منها القوانين والأنظمة، وبما لا يتعارض مع أحكام الدستور، بأي شكلٍ من الأشكال.

ومن هنا، توقف الفقه التشريعي في الأردن، في العديد من المناسبات، أمام هذه المسألة، وخاصةً فيما يتعلق بالقوانين، واللوائح (الأنظمة). ففي حين ذهب بعض الفقه والاجتهاد إلى أن علاقة القانون باللائحة تفترض سلفاً اتّساع نطاق القانون، بالمقارنة مع نطاق اللائحة، ذهب بعضٌ أخر إلى مزيد من "الليونة" في هذه المسألة.

وتجدر الإشارة، في هذا المقام، إلى أن العلاقات المتصلة بتقويم أداء الموظف العام تُنظم بموجب نظام الخدمة المدنية، والصادر بموجب النظام المستقل رقم (55) لعام 2002، وتعديلاته، وكذلك التعليمات المُسماة (تعليمات سجل تقييم الأداء، والتقارير السنوية الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية بموجب الفقرة ج من المادة 69 من نظام الخدمة المدنية رقم 55 لسنة 2002).

وقد قُسم المبحث إلى مطلبين، أولهما: الإطار القانوني لتقويم أداء الموظف العام، فيما يتناول المطلب الثاني: تقويم الأداء في مصر.

المطلب الأول

الإطار القانوني لتقويم أداء الموظف العام

تنص المادة (120) من الدستور على: (التقسيمات الإدارية في المملكة الأردنية الهاشمية، وتشكيلات دوائر الحكومة، ودرجاتها وأسمائها، ومنهاج إداراتها، وكيفية تعيين الموظفين، وعزلهم، والإشراف، عليهم، وحدود صلاحياتهم واختصاصاتهم، تُعيَّن بأنظمة يصدرها مجلس الوزراء، بموافقة الملك)[1].

يرى جانبٌ من الفقه أن الدستور الأردني، وإن كان قد عمل على اعتناق الوضع التقليدي بالنسبة لعلاقة القانون باللائحة، وما يمليه ذلك من انطلاق نطاق القانون، وتخصيص نطاق له، فإنه، مع ذلك، قد أجاز، على سبيل الاستثناء، أن التخصيص بنص الدستور نطاقاً للائحة لا يمكن للقانون أن يطرقه، وهو ما نصت عليه المادة 120 من الدستور بالنسبة للتقسيمات الإدارية، وتشكيلات دوائر الحكومة، ودرجاتها، وأسمائها، ومنهاج إدارتها، وكيفية تعيين الموظفين، وعزلهم، والإشراف عليهم، وحدود صلاحياتهم، وهو ما قررته محكمة التمييز في القضية رقم 58/74[2].

أن الدستور، الذي هو المصدر القانوني لسلطات الدولة، قد وزّع الاختصاصات التشريعية بين السلطتين التشريعية، والتنفيذية، وأوجب أن يكون تنظيم بعض المسائل (بقانون) يصدر عن السلطة التشريعية، والبعض الأخر (بنظام) يصدر عن السلطة التنفيذية[3].

[1] الدكتور خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظريّة والتّطبيق – دراسة مقارنة: فرنسا- مصر-لبنان-الأردن، مرجع سابق، ص 141.

[2] مجلة نقابة المحامين، السنة السادسة، العدد الثامن، ص 607.

[3] الدكتور خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظريّة والتّطبيق – دراسة مقارنة: فرنسا- مصر-لبنان-الأردن، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 143.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة (100) من أن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين درجات المحاكم واختصاصاتها لا يكون إلاّ بقانون من السلطة التشريعية، وما نصت عليه المادة (120) و المادة (114) من أن تنظيم المسائل المتعلقة بتعيين الموظفين وعزلهم والأشراف عليهم وحدود صلاحياتهم يكون بنظام من السلطة التنفيذية، ولهذا، وجب على كل سلطة أن تمارس حق التشريع في الحدود المعينة لها، من غير افتئات على الاختصاصات التشريعية للسلطة الأخرى. فإذا خرجت على هذا المبدأ، وتناولت بالتشريع موضوعات يعود حق التشريع فيها إلى السلطة الأخرى، فإن تشريعها يكون مخالفاً للدستور[1]، وكذلك المادة (114) من الدستور.

وتأخذ هذه المسألة أهميةً خاصة في الحالة الأردنية من زاوية أن ناظم العلاقات فيما يتعلق بتقويم أداء الموظفين، يستند إلى التعليمات الصادرة عن ديوان الخدمة المدنية، بموجب نظام الخدمة المدنية.

والحقيقة أن عيوب نظام تقارير الكفاية لا تعود إلى فكرته أو جوهره، وإنما إلى أساليب تطبيقه، حيث لم يتم حتى اليوم الاتفاق على أسس أو عناصر التقرير الأمثل الذي من شأنه تحقيق العدالة، علاوة على الأخطاء البشرية الواقعة ممن يعدونه، نتيجة عدم إدراكهم أهميتها وخطورة نتائجها، وعدم إلمامهم بأحكامها وضوابطها، وتأثّرهم بالاعتبارات الشخصية، وتتلخص أوجه القصور فيما يلي[2]:

1. التحيُّز مع الموظفين أو ضدهم؛ بسبب صلة قرابة أو صداقة أو خصومة، أو عدم استلطاف، مما يتنافى مع الموضوعية اللازمة في وضع تقارير الكفاية.

---

[1] الدكتور خالد سمارة الزعبي، القرار الإداري بين النظريّة والتّطبيق – دراسة مقارنة: فرنسا- مصر-لبنان-الأردن، مرجع سابق، مرجع سابق، ص 143.

[2] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، مرجع سابق، ص 330.

2. طغيان أحد عناصر تقدير الكفاية على العناصر الأخرى، فإذا كان الموظف ممتازاً في العنصر الذي يتأثّر به الرئيس الإداري بشدة، تم تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز، بالرغم من ضعفه في العناصر الأخرى، والعكس صحيح.

3. التأثّر بالمنصب الذي يشغله الموظف، مما يؤدي إلى تقدير الرؤساء له تقديراً مختلفاً عن غيره، مجاملة له، أو تقرّباً منه، وربما خوفاً منه.

4. التأثّر بالأداء الحديث، إذ قد تخون الذاكرة الرئيس الإداري في وقت تقدير كفاية الموظف أو العامل، فلا يتذكر أداءه في الفترة السابقة، وهو ما يقع، خاصة، إذا كان التقرير يتم وضعه لمرة واحدة سنويا.

5. التشدّد، أو التساهل، بحسب طبيعة الرئيس الإداري، مما يؤدي إلى التباين غير الصحيح بين الموظفين بحسب الرؤساء وميولهم.

6. الالتجاء إلى الحل الوسط، وهو من الأخطاء الشائعة؛ نتيجة ضعف الرؤساء الإداريين، أو جهلهم، أو لعدم توافر البيانات الكافية للتقدير، أو انشغال هؤلاء الرؤساء، وعدم توفير الوقت الكافي للتقدير السليم.

وإذا ما كانت أوجه القصور تقع في بيئة الإدارة غير الإلكترونية، فهي، ومن باب أولّى، تقع بكثافةٍ أعلى، وانتشارٍ أوسع، في بيئة الإدارة الإلكترونية، لأسبابٍ كثيرة، تمّت الإشارة إليها ضمناً في العديد من مواقع هذه الدراسة. ولكن ربما كان مُلائماً الإشارة إلى بعضها، فبيئة الإدارة الإلكترونية تسمح بتفاوت واسع في التقويم، بحيث يجري، لسببٍ أو لآخر، تصوير كمية العمل، أو نوعيته بغير صورتهما الحقيقية. كما أن المؤشرات، والعناصر التقليدية، عندما تأخذ في التقويم أوزاناً نسبية أعلى، تحرم الموظف من جزءٍ هام مما يستحقه في عمله الإلكتروني. وإن ضعف من يقوم بتقويم الأداء في

البيئة الإلكترونية أكاديمياً، ومنهجياً، وتجربةً، قد لا يسمح له بوضع الدرجة الأقرب إلى الحقيقة في وصف إنجاز هذا الموظف أو ذاك، أو قصور أدائه.

ورغم كل ذلك، يبقى التقويم في البيئة الإلكترونية مهيئاً للمزيد من الموضوعية باستخدام البرمجيات الخاصة بذلك، واللجوء إلى محدداتٍ موضوعية عديدة لا تستند إلى المزاج الشخصي لمن يجري عملية التقويم.

وقد ترتب على ذلك تعرُّض نُظُم تقارير كفاية الموظَّف للنقد والهجوم، إلى حد التشكيك في جدواها، وخاصة في التنظيمات الإدارية التي تنظر إلى تلك النّظم كإجراء شكلي روتيني، مما يفقدها غايتها وبواعثها الأساسية. ومع ذلك، فإن معظم النظم الإدارية تتّجه، ولو مضطرة، إلى اعتماد نظام تقارير الكفاية، ولو إلى حين علاج أوجه عيوبها، أو اكتشاف النظام البديل، وذلك لما تحققه من أهداف أو مزايا لا بد منها، وهي[1]:

1. الكشف عن مواطن الخلل في سير العمل الإداري، والناتج عن القصور في أداء بعض العاملين لمسؤولياتهم، وأسباب ذلك القصور، مثل الإهمال في العمل، أو زيادة أعبائه، أو الانحراف في السلوك، أو عدم الانتظام في مواعيد العمل.
2. استمرار الرقابة والإشراف من جانب الرؤساء الإداريين واضطرارهم إلى تتبع أنشطة مرؤوسيهم خلال الفترة الزمنية المحددة لإعداد التقرير، ليتسنى لهم تقدير كفاية كل منهم طوال هذه الفترة.
3. إشعار الموظفين بالمسؤوليّة وتحمل واجبات الوظيفة، نتيجة إدراكهم بأن نشاطهم محل تقويم رؤسائهم الإداريين مما يدفعهم إلى الاجتهاد والتفاني في العمل إزاء ما يترتب على التقرير من آثار متصلة بمستقبلهم الوظيفي.

---

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، مرجع سابق، ص 331.

4. تبصير الموظف، وخاصة الجدد من بينهم بحقيقة حالته وقدراته ومواطن ضعفه وقوته، ومدى صلاحيته للاستمرار في وظيفته أو الانتقال إلى وظيفة أخرى، مما يساعد على النهوض بمستوى كفايته وتوضيح معدلات أدائه الوظيفي.

5. الكشف عن مدى سلامة الأساليب المستخدمة في شغل الوظائف وتقويم دورات التدريب، وما قد يحتاجه الموظف من تدريب لإحداث التنمية المطلوبة في قدراته.

6. تنمية القدرة على التحليل لدى المشرفين والرؤساء الإداريين حيث يتطلب إعداد التقرير تحليل أداء العاملين وملاحظة نشاطهم الوظيفي، مما يستلزم منهم الدقة في تنمية ما لديهم من ملكة التقدير والحكم السليم على الأمور[1].

إن النقاط السابقة، على أهميتها تبقى عامة، وتمثل في الحقيقة مفاتيح عمل من أجل أن يصبح نظام تقويم الكفاءة (تقويم أداء الموظف العام) أكثر فاعليةً، وذا جدوى ملموسة. ولكن بيئة العمل الإلكتروني بخصوصياتها تتطلب آليات، ووسائل، وتشريعات فاعلة، تختلف عن تلك السائدة في البيئة التقليدية. وعلى سبيل المثال، لا الحصر، تتطلّب عملية الرقابة، والإشراف، وتتبّع أنشطة الموظفين، معرفة بالمجال، وقدرةً على استثمار الأدوات المُتاحة لهذا الغرض. كما أن توجيه الموظف في البيئة الجديدة يتطلب ذلك. وفي المضمار نفسه، يصبح الكشف عن مدى سلامة الأساليب المستخدمة، وتقويم دورات التدريب، عملية مُركّبة، تتجاوز التوجيهات المعتادة. وغنيّ عن القول إن القدرة على التحليل، والمُلاحظة، والحكم السليم، تتطلب اجتماع عددٍ من المعارف والخبرات، في البيئة الإلكترونية، وهذا أمرٌ يزيد في صعوبة إنجاز المهمات المطروحة، وهلمّ جرّا،...

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، مرجع سابق، ص 332.

هذا، ولأن الغرض من وضع تقارير كفاية الإنجاز، وهي كفاية تتكون من مجموعة من العناصر الواجب توافرها في الأداء، فإنه يلزم أن يتضمن تقرير الكفاية العناصر المتفقة مع كل وظيفة من الوظائف العامة بحسب توصيفها وترتيبها، ومع ذلك يمكن الإشارة إلى بعض العناصر المشتركة التي يمكن أن تتضمنها تقارير الكفاية في مختلف النظم الإدارية، وهي ما يمكن ردها إلى مجموعتين[1]:

أ. مجموعة العناصر المتعلقة بالعمل الوظيفي، وهي تشتمل على مدى الإلمام بالعمل وكميته ودرجة إجادته والسرعة في إنجازه ومدى دقته وصحته واتفاقه مع القوانين واللوائح والتعليمات الإدارية.

ب. مجموعة العناصر الشخصية أي التي تتصل بالموظف وسلوكه الوظيفي والأخلاقي، فتشمل الصفات الذاتية للموظف من حيث طبيعته أثناء العمل وأسلوب أدائه، ومن حيث تحمله للمسؤولية وتقديره لها، ومن حيث قدراته على تفهم عمله واستيعابه له بجوانبه المتعددة، وكذلك من حيث سلوكه الأخلاقي ومظهرة العام.

إن الملاحظات المذكورة في أهداف تقارير تقويم أداء الموظف، ومزاياها، تنطبق، بهذا الشكل أو ذاك، في التعامل مع هاتين المجموعتين من العناصر التي تتطلبها تلك التقارير.

وتتفاوت نظم تقارير الكفاية في إجمال هذه العناصر أو تفصيلها ليكون التقرير صورة شاملة لأداء الموظف وتنويعها حسب طبيعة العمل في كل وظيفة ومستواها، وعادة تتعدّد السلطات التي تشترك في إعداد تقرير الكفاية، ولا ينفرد الرئيس الإداري المباشر بذلك، ضماناً للدقة والموضوعية والجدية وحماية للموظف من احتمال تعسف الرؤساء الإداريين في استخدام هذه السلطة عن طريق الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات المختصة بوضع التقرير. وإذا كان هذا صحيحاً عموماً في البيئة غير الإلكترونية، فهو يصبح ضرورةً في البيئة الإلكترونية، بحكم التداخلات، والرّوابط، وسلاسل العلاقات الجديدة التي تفرزها هذه البيئة. وليس هناك نمط معين يتعين إتباعه عند وضع التقارير، فقد يتم إعدادها

---

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، مرجع سابق، ص 332.

بالأرقام والدرجات الحسابية ذات النهاية الكبرى والصغرى والموزعة على مختلف عناصر التقدير، وقد يتبع أسلوب المراتب حيث يتم التقدير بناء على وصف أداء الموظف بأنه ممتاز أو ضعيف، كما يمكن الجمع بين الأسلوبين بأن تقدر الكفاية بالأرقام ثم تترجم إلى المراتب[1].

ومن أهم مشكلات تقارير الكفاية مدى علنية أو سرية هذه التقارير بعد وضعها، إذ لكل منها مزاياه وعيوبه، فالعلنية تحقق صالح الموظف بمعرفته لمواطن ضعفه ومناقشة ما جاء فيه من أسباب مما يدفع واضعيها إلى مراعاة الدقة والموضوعية، ولكنها- أي العلنية- قد تؤدي إلى تخوف المسؤولين من إثبات التقديرات الصحيحة للكفاية خشية مهاجمة المرؤوسين لهم ومن ثم توالي ردود الفعل السيئة في التنظيم الإداري أما السرية فإن من شأنها تلافى آثار العلنية غير الحميدة، ولكنها لا تُتيح للضعفاء من الموظفين فرصة الوقوف على أسباب ضعف كفايتهم لتحسينها مستقبلاً، ولذلك تتجه معظم الأنظمة الإدارية إلى الأخذ بمبدأ سرية التقارير أساساً مع اطلاع الموظفين ضعيفي الكفاية فقط عليها[2].

---

[1] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، المرجع السابق، ص 332-333.

[2] الدكتور سامي جمال الدين، أصول القانون الإداري، الجزء الأول، ط 1، ص 333.

المطلب الثّاني

تقويم الأداء في مصر

لعلّ التّجربة المصريّة في مجال الإدارة العامّة وتقارير أداء الموظّفين (تقارير الكفاية) تسهم في إلقاء المزيد من الضّوء –من قَبيل المقارنة– على المشكلات التي تتّصل بهذه المسألة، لاعتبارات عديدة، ليس أقلّها أهمّية الوزن الكمّي والنّوعي للوظيفة العامّة في مصر، مأخوذة كمثال، خاصّة فيما يتّصل بالرّقابة على القرارات الّتي تتعلّق بشكل أو بآخر، بتقارير الكفاية.

وإلى جانب التطور الدستوري الذي شهدته مصر، توجد قوانين أساسية تحكم النظام الإداري في مصر، يجيء على رأسها القانون الإداري رقم 43 لسنة 1979 (المعدل) ولائحته التنفيذية (الذي سبقته سلسلة من التشريعات)، وبجوار هذا القانون الحديث، الذي ينظم الإدارة المحلية الإقليمية في مصر، يوجد القانون رقم 61 لسنة 1963 الخاص بالهيئات العامة. أما المؤسسات العامة – وكانت تمثل الجناح الأخر للاّمركزية المصلحية– فقد أُلغيت بمقتضى القانون رقم 111 لسنة 1975، فضلاً عن القوانين المنظمة للموضوعات المتصلة بالتنظيم الإداري، بجانبية المركزي واللامركزي، مثل قانون العمد والمشايخ، والنيابة الإدارية، والرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للتنظيم والإدارة....[1].

وكانت المادة الأولى من القانون رقم 118 لسنة 1964 قد نصّت على أن ينشأ الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة، ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذي. والمجلس التنفيذي كان من التنظيمات التي استحدثها الإعلان الدستوري الصادر في 27 مارس سنة 1962 ومن ثم فقد حل محله مجلس الوزراء في ظل دستور سنة 1964 وسنة 1971. وبالرغم من هذه التبعية المقررة بالقانون، فقد صدر القرار الجمهوري رقم 918 لسنة 1970 بتغيير تلك التبعية، إذ نصّت المادة الأولى منه على أن "يتبع الجهاز

---

[1] الدكتور سليمان محمد الطماوي، "الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة"، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، 1996، ص83.

المركزي للتنظيم والإدارة وزير الخزانة". وأخيراً صدر قرار رئيس الجمهورية رقم 511 لسنة 1978 (بتحديد الوزير المختص بالتنمية الإدارية)، ونصّت المادة الثانية منه على أن يتبع الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة الوزير المختص بالتنمية الإدارية[1].

كما نصّت المادة 28 من القانون رقم 47 لسنة 1978 معدلاً بالقانون رقم 34 لسنة 1992 (مصر) على أن "تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعية الوظائف بها"[2].

إن هذه "التقلّبات" مشهودة في العديد من بلدان العالم، فمجلس الدولة الفرنسي – على سبيل المثال– اتّبع في شأن المنازعات التي تُثار بمناسبة تقارير الكفاية ذات التدرج الذي نراه في رقابته لمنازعات الالتحاق بالوظيفة العامة، إذ بعد أن كان يرفض كل رقابة على تقدير الإدارة لكافية الموظفين، خاصة ما تعلق منها بالكفاية الرقمية (Notation) (وضع التقدير في صورة علامة للموظّف – رقم) قبل أن يرفض الخطأ البيّن في تكييف هذا التقرير. ومن صور هذا القبول أنه رفض الدعوى التي أقامها Sieur Bart الموظف بوزارة الشؤون الاجتماعية، طالباً فيها إلغاء القرار الصادر بتقدير كفايته عن عام 1967، قائلاً؛ لتبرير هذا الرفض، إن التقدير المذكور لم يَشُبْه خطأ بيّن، ثم انتقل بعد ذلك إلى تطبيق الصورة القصوى لرقابة الخطأ البيّن، وهي مدى التناسب أو التلاؤم بين الكفاية الرقمية Notation وبين التقييم العام للكفاءة المهنية Lappreciation generale d'aptitude professionnelle[3].

---

[1] الدكتور سليمان محمد الطماوي –" الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة "، ص 150-151.

[2] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية، 1997، ص 254.

[3] الدكتور رمضان محمد بطيخ، "الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة – مصر، 1994 ص243-244.

ومن المسائل الّتي كثيراً ما تُطرح لدى الفقه القانوني المصري، مسألة تعريف الموظّف العامّ. فلم يضع المشرع المصري تعريفاً للموظف العام، أو العامل العام، حسب التعبير الدارج استعماله بوساطة قوانين التوظيف، وقد اقتصرت هذه القوانين على إعطاء قائمة بالخاضعين لأحكام فقط. فمثلاً، قانون العاملين المدنيين بالدولة الحالي ينص على سريان أحكامه على طائفتين:

- العاملين بوزارات الحكومة ومصالحها والأجهزة التي لها موازنة خاصة بها ووحدات الحكم المحلي.
- العاملين بالهيئات العامة، فيما لم تنص عليه اللوائح الخاصة بهم.

ويعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون "كل من يُعيَّن في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة"[1].

ولعلّ هذا هو السّبب الّذي جعل قوانين الموظفين المتعاقبة تقتصر على بيان الخاضعين لأحكامها، فنصت المادة الأولى من القانون رقم 210 لسنة 1951 بشأن نظام موظفي الدولة على أن يُعتبر موظفاً في تطبيق أحكامه، كل من يُعيَّن في إحدى الوظائف الداخلة في الهيئة بمقتضى قرار من سلطة تملك التعيين قانونا. ثم جاء القانون رقم 46 لسنة 1964 الذي أطلق على الموظفين تسمية العاملين المدنيين بالدولة فقضى، في مادته الثانية بأن يُعتبر عاملا في تطبيق أحكامه كل من يُعيَّن في إحدى الوظائف الدائمة أو المؤقتة بقرار من السلطة المختصة. ثم صدر قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 58 لسنة 1971، فعرَّف العامل في تطبيق أحكامه بأنه كل من يُعيَّن في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة من الوحدات التي يخضع العاملون فيها لأحكامه، وهم العاملون بوزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الإدارة المحلية، كما تسرى على العاملين بالهيئات العامة –على خلاف القانون السابق– فيما لم يرد بشأنهم نص في اللوائح الخاصة بهم[2].

---

[1] الدكتور حسين عثمان محمد عثمان، "دروس في قانون القضاء الإداري في" الدار الجامعية بيروت لبنان 1989 ص 213.

[2] الدكتور ماجد راغب الحلو – "القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية – الإسكندرية – مصر 1981 ص202-203.

كما يُلاحَظ أن نظام العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1971 لم يتضمن التفاصيل الواردة في القانون السابق عليه، أما التعريف الوارد في القانون القائم رقم 47 لسنة 1978، فقد جاء أكثر إيجازاً، إذ نصت الفقرة الأخيرة من المادة الأولى منه على أن "يُعتبر عاملاً في تطبيق أحكام هذا القانون كل من يُعيَّن في إحدى الوظائف المبينة بموازنة كل وحدة" كما أن هذا التعريف قد جاء خلوا من الإشارة إلى الوظائف الدائمة والمؤقتة، وإلى تعيين الأجانب[1].

ولكن المثال المصري في رؤيته للموظّف العامّ وتعريفه، ليس استثناءً. فلم يرد في معظم القوانين والأنظمة الوظيفية تعريف يحدد المقصود بالموظف العام، وإنما اكتفت بعض هذه التشريعات ببيان من ينطبق عليه تشريع الوظيفة العامة، تاركة أمر وضع التعريف للفقه والقضاء. ويعود ذلك إلى الصعوبات التي تعترض طريق المشرّع، والتي يمكن ردها ليس فقط إلى اختلاف النظرة إلى الموظف العام في مجال القانون الإداري، عنها في مجالات القانون الأخرى، كالقانون المدني والقانون الجزائي، وإنما لاختلاف النظرة إليه أيضاً داخل نطاق القانون الإداري[2] من دولة إلى أخرى، وداخل الدولة من وقت إلى أخر، وفي الوقت نفسه، من تشريع إلى أخر من التشريعات المتعلقة بالوظيفة العامة بسبب اختلاف مقتضيات سير العمل في المرافق العامة، هذا فضلاً عن صفة التجدد في القانون الإداري[3]، والتي تجد سندها في مفهوم المصلحة العامة، وهو مفهوم واسع ومتطور، الأمر الذي يصعب معه وضع تعريف محدّد، ولفترة زمنية طويلة[4].

---

[1] الدكتور علي جمعه محارب ـ" التأديب الإداري في الوظيفة العامة ـ دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي ـ دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن -2004 ص65،

[2] الدكتور محمد جودت الملط ـ"المسؤولية التأديبية للموظف العام، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة،1967،ص 7، كما ورد في: الدكتور منصور إبراهيم العتوم ـ" المسؤولية التأديبية للموظف العام ـ دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ص9..

[3] الدكتور زين العابدين بركات ـ" مبادئ القانون الإداري، دمشق 1975/1976 ص 29و30، كما ورد في: الدكتور منصور إبراهيم العتوم ـ" المسؤولية التأديبية للموظف العام ـ دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، ص9.

[4] الدكتور منصور إبراهيم العتوم ـ" المسؤولية التأديبية للموظف العام ـ دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا، الناشر المؤلف ـ عمان- الأردن، 1984، ص 9.

وكما هو معروف على نطاق واسع، يختلف تعريف الموظف بين دولةٍ وأخرى، وبين قانونٍ وآخر، ولكنه يبقى يحتمل الغموض في كثيرٍ من الأحيان، من حيث طبيعة الرابطة التي تصل الموظف بالدولة، ولكن هذا يخرج عن موضوع الأطروحة الحالية.

يكون قياس الأداء في جمهورية مصر العربية مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض ونتائج التدريب المتاح، وكذلك أي معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء- وتضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التي تتبع في وضع تقارير الكفاية، وإجراءات تقديمها، والتظلم منها. ومؤدى هذا النص في ضوء المذاكرتين الإيضاحية والتنفيذية للقانون أن المشرِّع ناط بالجهة الإدارية **وضع النظام** الخاص بقياس كفاية الأداء بما يتفق مع مختلف المجموعات النوعية للوظائف- وبجانب ذلك فقد **وضع الضوابط** الموضوعية التي تستعين بها في وضع هذا النظام من ذلك أنه أوجب عليها إعداد السجلات التي تتضمن البيانات اللازمة لوضع تقارير الكفاية على أن تكون هذه البيانات صورة صادقة لواقع الحال، وتأكيداً لذلك خول العاملين الحق في الاطلاع عليها والتظلم منها، وفرض عليها إعداد التقارير من واقع السجلات التي أعدت لهذا الغرض. وقد أرسى القضاء والجمعية العمومية لقسمَي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المبادئ التي تحكم موضوع قياس كفاية الأداء سواء فيما يتعلق بحق جهة الإدارة في وضع التقارير وترخصها في ذلك بسلطة تقديرية، والضوابط والقيود التي ترد على هذه السلطة تحقيقاً للضمانات التي كفلها القانون للعامل الموضوع عنه التقرير باعتبار أن تقرير كفاية الأداء يؤثر حالاً في الترقية وفي استحقاق العلاوة، بل وقد يصل الأمر إلى إنهاء الرابطة الوظيفية[1].

[1] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 255.

والأصل أن الجهة الإدارية تتمتع بسلطة تقديرية في وضع التقارير السنوية بالنسبة للعاملين التابعين لها، ومبعث ذلك أنها هي القائمة على شؤون المرفق والمسؤولة عن حسن سيره وانتظامه وتبعاً لذلك فهي التي تقدر مدى كفاية العاملين في أداء واجبات وظائفهم وحين انتظامهم فيها، وباعتبار أن ذلك يدخل في صميم اختصاصها، ولا مجال للتعقيب على قراراتها من جانب القضاء ما دام أنها استهدفت تحقيق المصلحة العامة وخلت قراراتها من إساءة استخدام السلطة أو الانحراف بها، غير أن هذا الأصل لا يجري على إطلاقه، فالمشرِّع قد قيّد من سلطتها في وضع التقارير بضوابط وقيود معيّنة، أي أن سلطتها في هذا الشأن ليست مطلقة، كما سنرى فيما بعد، وكما هو الشأن في وجوب مراعاة تسبيب قرارات الكفاية في حالتيّ الامتياز والضعف وعدم كفاية الأقاويل والشائعات في النيل من كفاية الموظف في العمل. وقد قضت المحكمة الإدارية العليا (مصر) في الطعنين رقميّ 283 و 292 لسنة 26ق بجلسة 1985/11/10 بأن تقدير الدرجة التي يستحقها العامل عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقرير هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر - ومن بعده المدير المحلي أو رئيس المصلحة ولجنة شؤون العاملين كل في حدود اختصاصه لا رقابة للقضاء عليهم في ذلك ولا سبيل إلى التعقيب على التقرير ما دام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة، أساس ذلك تعلق وضع التقارير بصميم اختصاص الإدارة الأمر الذي لا يجوز معه للقضاء أن ينصب نفسه مكانه فيه[1] (وفي المعنى نفسه حكمها الصادر في الطعن رقم 1057 لسنة 30ق جلسة 1985/12/8)، "وبأن هذه المحكمة سبق أن قضت بأن: "القرار الصادر من لجنة شؤون الموظفين بتقدير كفاية الموظف هو قرار تترخص فيه

---

[1] كما قضت المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 1254 لسنة 11ق جلسة 1969/3/9 بأن "وحيث أن تقدير الدرجة التي يستحقها الموظف عن كل عنصر من العناصر الواردة بالتقدير هو أمر يترخص فيه الرئيس المباشر والمدير المحلي ورئيس المصلحة ولجنة شئون العاملين المختصة، كل في حدود اختصاصه، ولا سبيل إلى التعقيب عليها مادام لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة الذي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانه منها"، كما ورد في: محمود صالح: شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 255.

اللجنة بسلطتها التقديرية، وأن القانون لم يعيّن للجنة طريقاً محدداً تلتزم به في تقدير العناصر المطلوب تقديرها في التّقرير السنوي، بل يقوم تقديرها لأي عنصر من العناصر على جميع الطرق التي تراها موصلة لهذا التقدير تقديراً سليماً يتفق مع الحق والواقع" (المحكمة الإدارية العليا- جلسة 2 من يونيو 1974- القضية رقم 740 لسنة 16ق)[1].

إن عدم تعيين طريق محدد ملزم للجنة في تقدير العناصر للتقويم السنوي يمثل ثغرة جلية. وقد يقول قائل إن التحديد التفصيلي غير وراد في هذه الحالات، فإن من الملائم رغم ذلك، وضع قواعد عامةً محددة تقنياً وإدارياً، إذا تعلق الأمر بالإدارة الإلكترونية، بحكم تيسّر هذا الأمر، وعدالة الحكم باستخدامه في بيئة العمل الإلكتروني.

كما أن مسألة السلطة التي تضع عناصر تقرر الكفاية كانت ولا تزال موضع جدل وخلاف، منذ أمد بعيد، وهي تأخذ أبعاداً إضافية في بيئة الإدارة الإلكترونية. فاشتراط العدل والموضوعية في هذه البيئة يتطلب من المُشرّع بالتعاون مع التقني والإداري، التوقُف أمام الطبيعة الفنية المتخصصة للعمل في هذه البيئة. فماذا لو برهن الموظف -بهذه الرابطة- أو تلك، ومن واقع سجلات أجهزة الكمبيوتر، أن كمّ عمله ونوعيته كان أفضل من التقدير الموضوعي؟ وهل يؤخذ بذلك للطعن في نتيجة تقويم أدائه؟ وما هي الأسس التي يجب الأخذ بها في هذه العملية؟

أما المراحل الأربع التي يمر بها التقرير، فهي من منظور إداري بحت قد تكون ملائمة عموماً. ولكن الموظف في البيئة الإلكترونية قد يّظلم بتغيير نتائج التقرير، استناداً إلى معرفة من يقوم بالتقويم بالعمل الذي يؤديه الموظف.

---

[1] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 256 - 257.

وهنا أيضاً، يصبح المُشرّع مطالباً بتحديد عناصر عملية التقويم من زاوية أخرى، تتلاءم وما تفرضه البيئة الإلكترونية.

وإن نظام قياس درجة كفاءة الموظف التي أُنيطت بالسلطة المختصة من واقع السجلات والبيانات التي تُعدّ لهذا الغرض يطرح على المُشرّع سؤالاً مركزياً، يتصل بماهيّة السجلات والبيانات في البيئة الإلكترونية، من حيث حجّتها وكفايتها للتسبيب، وما إلى ذلك.

أما اعتبار "الأداء العادي" مقياس كفاية الأداء، فيحمل معه الكثير من الإرشادات، بالنظر إلى حساسية "الأداء العادي" في البيئة الإلكترونية، حيث تحمل بعض الظروف مخاطر كبيرة، يصبح معها التساهل مسألة تستدعي تدخّل المُشرّع.

وفي مجال التّسبيب، قصر القانون رقم 47 لسنة 1978 بشأن نظام العاملين المدنيين الحالي معدلاً بالقانون رقم 34 لسنة 1992 تسبيب القرار على حالتيّ تقدير مرتبة العامل بدرجة ممتاز أو ضعيف، حيث أشارت الفقرة الثالثة من المادة 28 من القانون رقم 47 لسنة 1978 على أن يعتبر الأداء العادي هو المعيار الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء، ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد جيداً أو متوسط أو ضعيف، ويجب أن يكون التقدير بمرتبتيّ ممتاز وضعيف مسبباً ومحدداً لعناصر التميّز أو الضعف التي أدت إليه ولا يجوز اعتماد التقرير إلا باستيفاء ذلك (...). ومما تجدر الإشارة إليه أن القضاء متفق مع ما هو مقرر من وجوب التفرقة بين قيام القرار على سبب يبرره كركن من أركان انعقاد،ه وبين تسبيب القرار أو لم يستلزم ذلك، فإن القرار يجب أن يقوم على سبب يبرره صدقاً، وحقاً، أي في الواقع، وفي القانون كركن من أركان انعقاده(...). ومن أنه عند التسبيب إلزامياً بمقتضى ما يفرضه القانون على الإدارة في هذا الأمر، وعند التسبيب طوعاً واختيارياً عندما تدلي الإدارة بالأسباب دون أن يلزمها القانون بذلك، يراقب القضاء الإداري سبب القرار للتحقق من مدى مشروعيته. وذهب الدكتور مصطفى أبو فهمي إلى أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها إلا حيث يوجب القانون عليها

ذلك، أما إذا أفصحت الإدارة عن أسباب قرارها –اختياراً– فإن هذه الأسباب تكون خاضعة لرقابة القضاء الإداري وحتى إذا لم تفصح الإدارة عن أسباب قرارها اختياراً فإن القاعدة أن كل قرار إداري يجب أن يكون له سبب صحيح، والفرق الوحيد بين الإفصاح وعدم الإفصاح، إنما يوجد أثناء المرافعات الإدارية فيما يتعلق بعبء الإثبات وكيفيته[1]. وهنا أيضاً تتكرّر التّساؤلات المشروعة حول قصر التّسبيب على الحالات المذكورة آنفاً، وبشكل خاصّ في بيئة الإدارة الإلكترونية، حيث هناك من الأدلّة الحسّيّة ما يكفي لإعادة النّظر في تقويم الأداء، إذا ما ارتأى الموظّف أن ما حصل عليه غير عادل.

وفي بيئة الإدارة الإلكترونية يبدو من الجَلي أن التسبيب يُصبح أكثر موضوعية، ودقة، خاصةً وأن سجلات الحواسيب تحتفظ في ملفاتٍ خاصة لمجمل العمليات التي تم القيام بها، ويمكن بالتالي، تحديد عناصر المخالفات، ومستوى الأداء، بموضوعيةٍ، وعدلٍ، ونزاهةٍ أكثر مما هو عليه الحال في بيئة العمل الورقي.

وكانت الجمعية العمومية لقسميّ الفتوى والتشريع بمجلس الدولة قد اتجه رأيها إلى تقدير حالة الموظف في مختلف العناصر التي يقوم عليها التقرير السري–وإنما يقوم على أساس عمله وسلوكه طيلة الفترة التي يقدم عنها ويستمد هذا التقرير مما أسفرت عنه حالة الموظف في قيامه بأعباء وظيفية، فإذا لم يؤد عملاً خلال تلك الفترة كما لو كان موقوفاً أو مريضاً في إجازة مرضيّة استطال مداها، امتنع بذلك تقدير عمله ومواظبته في هذا العمل وسلوكه الشخصي وغير ذلك من العناصر التي يقوم عليها التقرير السنوي عن حالته وإنما الأساس الذي يقوم عليه هذا التقرير السنوي، ويستحيل عندئذ إعداده ولا يغني في هذا الصدد إعداد تقرير على هدي تقاريره السابقة، وذلك لأنها إنما تتضمن تقرير حالة الموظف في

---

[1] كانت المحكمة الإدارية العليا قد قضت في الطعن رقم 898 لسنة 30ق بجلسة 15 من ديسمبر 1985 بأن المادة (28) من القانون رقم 47 لسنة 1978 بنظام العاملين المدنيين بالدولة قبل تعديلها بالقانون رقم 115 لسنة 1983 لم ينص المشرع على ضرورة تسبيب قرار تخفيض مرتبة الكفاية الذي يقوم به رئيس المصلحة أو لجنة شؤون العاملين. إغفال تسبيب قرار تخفيض مرتبة الكفاية لا يؤدي إلى بطلان التقدير أساس ذلك أن قيام رئيس المصلحة بتخفيض عناصر التقرير يعتبر في ذاته تسبيباً كافياً طالما لم يثبت أن هناك انحرافاً من الجهة الإدارية في استعمال سلطتها. وهذا القول من جانب المحكمة يصدق فقط في ظل المادة 28 معدلة بالقانون رقم 34 لسنة 1992 في حالة تقدير كفاية العامل بمرتبة جيد جداً أو جيد أو متوسط.

فترة أخرى، وقد تختلف حالة الموظف من فترة لأخرى، وتلكم هي الحكمة التي أوجب المشرِّع من أجلها تقديم تقرير عن حالة الموظف في كل عام. (قاعدة رقم 773-جلسة 1959/11/9-مجموعة أبو شادي). كما أشارت في فتواها الصادرة بجلسة 1961/1/17 إلى أنه يتعيّن الاعتداد عند النظر في أحقية الموظف في الترقية، أو العلاوة الدورية، أو الحرمان منها، بالتقارير السابقة على فترة الوقف أو الإجازة المرضية، التي لم يقدم خلالها عن الموظف تقرير لهذا السبب[1].

ويمكن للموظف العام أن يطعن في موضوعية تقرير الكفاية الخاص به، عبر هيئاتٍ محددة تختلف من بلد إلى آخر. وفي الأردن تقوم محكمة العدل العليا بهذا كمعقلٍ أخير للموظف الذي يُبدي تظلُماً في شأن تأديبه على وجه العموم.

[1] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، ص267-268.

المبحث الثّاني

ضوابط وضع تقرير تقويم الأداء

لعلّ من غير المشكوك فيه، أن تقويم الأداء ينعكس على حياة الموظفين في مصيرهم الشخصي والوظيفي بشكل مباشر. ولو استثنينا الأبعاد النفسية والاجتماعية للتقصير، بمعنى الحصول على درجة ضعيف فإننا نتحدث في نهاية المطاف عن الدخل الشهري، الذي يُعيل أسرة الموظف.

لذلك، درجت التشريعات والقوانين والأنظمة، على وضع محددات دقيقة للتقويم، إذا ما كان ضعيفاً على سبيل المثال. وهنا يصبح التسبيب مسألة شبه مجمع عليها، إذا ما تعلق الأمر بموظف ذي درجة ضعيفة في التّقويم. وكما سبقت الإشارة، فإن النظام المعمول به في الأردن هو "تعليمات تنظيم سجل تقييم الأداء والتقارير السنوية عن الموظفين في الدوائر صادرة عن ديوان الخدمة المدنية بموجب المادة (69/ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002"[1].

وفي مختلف دول العالم، كان لا بد للمُشرّع، من وضع عدد من الضوابط والحدود، التي لا يمكن تجاوزها، في تقويم أداء الموظف العام. وفي الأردن يخضع الموظف العام لنظام الخدمة المدنية، ولكن هذا المقياس ليس مطلقاً، فهناك أنظمة تعاقد مختلفة تحكمها أنظمة خاصة، مثل التعاقد بشروط خاصة، وما إليه.

وقد قُسّم المبحث إلى مطلبين،أولهما: ضوابط تقويم أداء الموظّف العامّ في فرنسا ومصر، فيما يتناول المطلب الثّاني، قواعد وضع التقرير في مصر.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرسالة: الملحق رقم (1) ، ص 162 .

المطلب الأوّل

ضوابط تقويم أداء الموظّف العامّ في فرنسا ومصر

يلزم لدى تقدير كفاية العامل أن يكون القرار الصادر في هذا الشأن قد استمد من أصول صحيحة لها أصل ثابت بالأوراق، وفي ملف الخدمة باعتبار أنها منتجة الأثر في ضبط درجة الكفاية وفي وضعها بما يتفق عدلاً، وصدقاً مع قدرات العامل، واستعداده لأداء عمله أي قائماً على سببه المبرر له قانوناً- أما إذا استمد من عناصر غير صحيحة، أو كان وليد استخلاص غير سائغ فالقرار يكون باطلاً. وقد أرست المحكمة الإدارية العليا في مصر هذا الأساس في أحكامها المتعددة، منها على سبيل المثال: أ. سبق لهذه المحكمة أيضاً أن قضت بأنه لا جدال في أن القرار الصادر من اللجنة بتقدير درجة الكفاية- شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً، ويتعيّن إذن أن يقوم هذا التقدير على عناصر ثابتة ومستخلصة استخلاصاً سائغاً سواء من ملف خدمة الموظف، أم من معلومات رؤسائه وأعضاء لجنة شؤون الموظفين حول عمله، وسلوكه، وشخصيته، بحكم صلات العمل، أو من العناصر الأخرى المتعلقة بعمل الموظف خلال السنة التي يقدم عنها التقرير (المحكمة الإدارية العليا- جلسة 2 يونيو سنة 1974- القضية رقم 740 لسنة 16ق)[1].

كما قضت في الطعن رقم 667 لسنة 15 ق عليا بجلسة 18 من إبريل سنة 1978 بأن "قرار لجنة شؤون العاملين بتقدير كفاية العامل يجب أن يقوم على سبب مبرر له قانوناً، ولا يتأتى ذلك إلا بقيام هذا السبب على عناصر ثابتة، ومستخلصة استخلاصاً سائغاً من ملف الخدمة، ومتعلقة بعمل العامل خلال السنة التي قُدّم التقرير عنها، ومؤدّى ذلك أن تقرير لجنة شؤون العاملين ليس طليقاً من كل قيد، بل هو مقيّد بالبيانات المتعلقة بعمل العامل خلال السنة الموضوع عنها التقرير، والتي تجد أصلها في

---

[1] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص258-259.

الأوراق، وخاصة في ملف المدّعي، وأنها خالية مما يمكن أن يصلح سنداً لما ذكرته اللجنة من أسباب تبرّر الهبوط بكفايته، فكان قرارها بالتخفيض المسبّب المبرر له قانوناً. كذلك يلزم أن تكون تقديرات الرؤساء مستخلصة من عناصر صحيحة تؤدى إلى سلامة تقديراتهم. وذهبت المحكمة الإدارية العليا (مصر) في حكمها الصادر في الطعن رقم 2540 لسنة 32 ق جلسة 1990/3/18 إلى أنه ولئن جرى قضاء هذه المحكمة على أن تقدير كفاية العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر، والرئيس المحلي، ولجنة شؤون العاملين، كل في حدود اختصاصه، ولا سبيل للتعقيب عليه، ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف، أو إساءة استعمال السلطة، لتعلق ذلك بصميم اختصاص الإدارة، التي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانه فيها، ومن ثم يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة، ومستوفيا للمراحل والإجراءات التي رسمها القانون لذلك، ولم يثبت أنه وقع مشوبٌ بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة. إلا أن مناط ذلك جميعه هو أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة من عناصر صحيحة، ولم يقم دليل بالأوراق على نفيها وإهدار قيمتها"، أي أن المعلومات التي تتجمع لدى الرؤساء، بحكم اتصالهم بالعامل الموضوع عنه التقرير، تصلح أساساً يُرتكن إليه لدى تقدير درجة كفايته[1].

إن قضاء المحكمة الإدارية العليا (مصر) قد استقر على أن جهة الإدارة لا تتقيّد بأن يكون مصدرها الوحيد في قياس الأداء البيانات المستمدة من السجلات، وإنما يجوز لها أن تستقي قياسها من أية معلومات، أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء، ويدخل في ذلك ما يتوافر لدى الرؤساء الإداريين من معلومات عن الموظف بحكم رئاستهم له، واتصالهم بعمله[2]. والمشرّع أناط بالسلطة وضع نظام لقياس درجة مرتبة كفاءة أداء العاملين، وذلك من واقع السجلات، والبيانات التي تعد لهذا الغرض، وغيرها من المعلومات التي يمكن الاسترشاد بها في هذا الشأن، وقد اعتبر المشرّع

---

[1] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 259-260.

[2] -المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1675 لسنة 36ق جلسة 1992/2/22، والطعن رقم 699 لسنة 35ق جلسة 1991/5/12.

أن الأداء العادي هو مقياس كفاية الأداء (المحكمة الإدارية العليا- طعن رقم 752 لسنة 33 ق جلسة 1993/5/29)[1].

لقد وضع المشرّع تنظيماً متكاملاً لقياس كفاية الأداء للعاملين المدنيين بالدولة، حيث أعطى السلطة المختصة، بمفهومها المحدد في هذا القانون إمكانية وضع نظام يكفل قياس الأداء يختلف من جهة إلى أخرى تبعاً لاختلاف طبيعة نشاط الوحدة، وأهدافها، ونوعية الوظائف بها، ووضع ضوابط واجبة التطبيق عند وضع مثل هذا النظام وهي أن يكون قياس كفاية الأداء مرة في السنة سابقة على وضع التقرير النهائي وعلى أن يستقي القياس من واقع السجلات، والبيانات، ونتائج التدريب، وأية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها على أنه يجب إخطار العامل الذي يرى رؤساؤه أن مستوى أدائه أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدوري للأداء أولاً بأول)[2].

لم تُطرح مسألة تقييم أداء الموظفين العموميين في فرنسا قبل وضع نظام الخدمة المدنية لعام 1946، ولم يُدرس هذا الموضوع دراسة كافية، وبصورة عامة[3]، لم يعتمد المشرّع الفرنسي نظاماً موحداً لتقييم أداء الموظفين قبل عام 1946، فقد ترك لكل دائرة من الدوائر الحكومة حرية اعتماد نظام تقييم أداء موظفيها بالشكل الذي تراه مناسباً وملائماً لطبيعة النشاط الذي تزاوله[4]، وطبيعة المهمات الموكلة لموظفيها. لذا اتسم نظام أداء الموظفين الفرنسيين بالتعدد، والتنوع. فقد كان لكل جهة إدارية تقاليدها وطرقها، أي أن موضوع تقييم أداء الموظفين كان من خصوصية كل دائرة من الدوائر العامة، ويتوقف من الناحية العملية على شخصية، واضعي التقديرات. ولم يكن الوضع السابق مقبولاً، فقد

---

[1] محمود صالح، شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 260.

[2] المحكمة الإدارية العليا المصرية- طعن رقم 1390 لسنة 34 ق جلسة 1991/5/26.

[3] A. Plantey: Traite Pratique de Function Publique, Paris, L.G.D.J. 1971, Tame, 2, No. 2297.

[4] J. Auby et R. Ader: Droit Administrative, Paris, D, 1986, No. 84.

وجهت لنظام تقييم الأداء المتعدد والمتنوع العديد من الانتقادات التي تمحورت في ثلاثة انتقادات أساسية عدم المساواة وعدم العدالة وعدم الفائدة (عدم الجدوى). لذا ظهرت رغبات متعددة لتوحيد نظام تقييم الأداء للموظفين دون أي تحديد للقواعد، والأسس التي يتم بمقتضاها تقييم الأداء. لذا وبناءاً على توجيه الإدارة العامة للوظيفة العامة اتخذت العديد من الإجراءات لتنفيذ وتطبيق نظام تقييم الأداء الجديد التي تمثلت مبادئه الجوهرية في الموضوعية والبساطة، والحداثة، والعدالة. فقد صدرت العديد من الأنظمة لتنفيذ القانون المُشار إليه آنفاً. ومن هذه الأنظمة النظام الصادر في 1949/6/28، والمعدل بالنظام الصادر في 1951/7/9، والنظام الصادر في 1949/8/18 المُلغى بموجب النظام الصادر في 1952/3/3.[1]

نصت المادة 38 من قانون 1946/10/19 على أن يوضع سنوياً عن كل موظف في الخدمة معيار أو درجة رقمية متبوعة بتقدير عام لبيان قيمته الوظيفية. وهكذا يكون تقييم الأداء مزدوجاً: تقدير رقمي وآخر عام. ويتمثل التقدير الرقمي في المجموع الكلي للدرجات الجزئية التي تعطي لكل عنصر من عناصر التقدير. ويتمثل التقدير العام في الرؤية العامة التي يبديها الرئيس الإداري حول مرؤوسيه. فيختصر في بضع كلمات مزايا الموظف العام ونقائضه، فهو ذو طابع شخصي[2]. (يجب العودة إلى التشريع نفسه)

وإذا كان القانون الصادر في 1946/10/19 قد أورد الخطوط العامة التي تحكم عملية تقييم أداء الموظفين العموميين، وعلى الأخص تلك الأحكام التي تتعلق بالأوجه الفنية لتقدير الكفاية. فتنص الفقرة الأولى من المادة 39 من القانون الصادر في 1946/10/19 على أن تتحدد قائمة عناصر التقييم بمقتضى نظام يصدر بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للوظيفة العامة. ويحق لكل دائرة أن تضيف إلى

---

[1] الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمان-الأردن، 1998، ص 187.

[2] الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 187.

القائمة العامة عناصر خاصة تتطلبها طبيعة اختصاصات موظفيها (الفقرة الثانية من المادة 39).
وأجازت الفقرة الثالثة من المادة 39 بأن توزن عناصر التقييم التي تكون محلاً للدرجات الجزئية بأوزان مختلفة باختلاف المرفق، والطائفة، والوظيفة والدرجة، وذلك للتخفيف من حدة وجمود نظام تقييم الأداء، وإضفاء نوع من المرونة عليه. ويتكون نظام تقييم الأداء الفرنسي من شقين، أي مزدوجاً، شق رقمي ويطلق عليه الدرجة الرقمية، وشق عام يطلق عليه التقدير العام[1].

وفي مصر، على سبيل المثال، تضع السلطة المختصة نظاماً يكفل قياس كفاية الأداء الواجب تحقيقه، بما يتفق مع طبيعة نشاط الوحدة وأهدافها ونوعيات الوظائف بها، يكون قياس الأداء مرة واحدة خلال السنة قبل وضع التقرير النهائي لتقدير الكفاية وذلك من واقع السجلات، والبيانات التي تعدها الوحدة لهذا الغرض، ونتائج التدريب المتاح، وكذلك أية معلومات، أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء. ويعتبر الأداء العادي هو معيار الذي يؤخذ أساساً لقياس كفاية الأداء ويكون تقدير الكفاية بمرتبة ممتاز أو جيد جداً، أو متوسط، أو ضعيف. ويجب أن يكون التقدير بمرتبتي ممتاز وضعيف مسبباً، ومحدداً لعناصر التميز أو الضعف التي أدت إليه، ولا يجوز اعتماد التقرير ألا باستيفاء ذلك. ويصدر الوزير المختص بالتنمية الإدارية قراراً بمعادلة مراتب الكفاية المعمول بها حالياً بمراتب الكفاية المنصوص عليها بالفقرة السابقة. كما تضع السلطة المختصة نظاماً يتضمن تحديد الإجراءات التي تسمح بوضع التقييم، واعتماد تقارير الكفاية، والتظلم منها. ويكون وضع التقارير النهائية عن سنة تبدأ من أول كانون الثّاني/يناير وتنتهي في آخر كانون الأوّل/ديسمبر وتقدم خلال شهري كانون الثّاني/ يناير، وشباط/فبراير، وتُعتمد خلال شهر، ويُعلن للعاملين معايير قياس الكفاية التي تستخدم في شأنهم. ويقتصر تقدير كفاية الأداء على العاملين الشاغلين لوظائف الدرجة الأولى فما دونها، ويكون قياس كفاية الأداء بالنسبة لشاغلي الوظائف العليا على أساس ما يبديه الرؤساء بشأنهم سنوياً من بيانات تعتمد من

---

[1] الدكتور علي خطار شطناوي، دراسات في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص 188.

السلطة المختصة وتودع بملفات خدمتهم. وتحدد اللائحة التنفيذية الضوابط التي يتم على أساسها تقدير كفاية العاملين[1].

حدّد المشرّع مراتب تقرير الكفاية، وهي "ممتاز-جيد جداً-جيد-متوسط-ضعيف"، ويكون التقرير بمرتبة ممتاز وضعيف مسبباً، ولا يعتمد التقرير ألا باستيفاء ما تقدم، وأوجب المشرّع أن تعلن الجهة عن معايير قياس الأداء. ومن المقرر أن تقرير الكفاية المقدم عن العامل بعد استفتاء مراحله المرسومة هو بمثابة قرار إداري نهائي، فإذا أبدت الجهة الإدارية أسباباً لهذا القرار، خضعت هذه الأسباب لرقابة المشروعية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار، ولا ريب أن ما استقر في أحكامه في خصوص تقارير شاغلي الدرجة الأولى، وما يدنوها عن عين ما يصدق بالنسبة لقياس كفاية الأداء، كما أن البيانات التي تبديها جهة الإدارة دون سند مجرد أقوال مرسلة، ويكون تقدير الكفاية استناداً إليها فاقداً سنده الصحيح من الواقع والقانون[2].

---

[1] الدكتور حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، دار الكتب القانونية، مصر، 2005، ص 357-358.

[2] د. حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 360-361.

المطلب الثاني

قواعد وضع التقرير في مصر

يلزم لدى تقدير كفاية العامل أن يكون القرار الصادر في هذا الشأن قد استمد من أصول صحيحة لها أصل ثابت بالأوراق وفي ملف الخدمة باعتبار أنها منتجة الأثر في ضبط درجة الكفاية وفي وضعها بما يتفق عدلاً وصدقاً مع قدرات العامل واستعداده لأداء عمله أي قائماً على سببه المبرر له قانونا- أما إذا استمد عن عناصر غير صحيحة أو كان وليد استخلاص غير سائغ فالقرار يكون باطلاً[1].

وقد أرست المحكمة الإدارية العليا هذا الأساس في أحكامها المتعددة منها على سبيل المثال أنه سبق لهذه المحكمة أيضاً أن قضت بأنه لا جدال في أن القرار الصادر من اللجنة بتقدير درجة الكفاية- شأنه في ذلك شأن أي قرار إداري يجب أن يقوم على سببه المبرر له قانوناً ويتعيّن إذن أن يقوم هذا التقدير على عناصر ثابتة ومستخلصة استخلاصاً سائغاً سواء من ملف خدمة الموظف أو من معلومات رؤسائه وأعضاء لجنة شؤون الموظفين عن عمله وسلوكه وشخصيته بحكم صلات العمل أو من العناصر الأخرى المتعلقة بعمل الموظف خلال السنة التي صدر عنها التقرير[2].

كما قضت في الطعن رقم 667 لسنة 15ق عليا بجلسة 18 من إبريل سنة 1978 بأن "قرار لجنة شؤون العاملين بتقدير كفاية العامل يجب أن يقوم على سبب مبرر له قانوناً، ولا يتأتى ذلك إلا بقيام هذا السبب على عناصر ثابتة ومستخلصة استخلاصاً سائغاً من ملف الخدمة ومتعلقة بعمل العامل خلال السنة التي قدم التقرير عنها، ومؤدى ذلك أن تقرير لجنة شؤون العاملين ليس طليقاً من كل قيد بل هو مُقيّد بالبيانات المتعلقة بعمل العامل عن السنة الموضوع عنها التقرير والتي تجد أصلها في الأوراق

---

[1] محمود صالح، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص258 – 259.

[2] - المحكمة الإدارية العليا- جلسة 2 يونيو سنة 1974- القضية رقم740 لسنة 16ق.

وعلى الأخص ملف الخدمة، ومن ثم فإذا ثبت من الأوراق وخاصة ملف المدعى أنها خالية مما يمكن أن يصلح سنداً لما ذاكرته اللجنة من أسباب مرسلة تبرر الهبوط بكفايته فقد قرارهـا بـالتخفيض السبب المبرر له قانوناً.

كذلك يلزم أن تكون تقديرات الرؤساء مستخلصة من عناصر صحيحة تؤدي إلى سلامة تقديراتهم

ذهبت المحكمة الإدارية العليا (مصر) في حكمها الصادر في الطعن رقم 2540 لسنة 32ق جلسة 1990/3/18 إلى أنه ولئن جرى قضاء هذه المحكمة على أن تقدير كفاية العامل أمر يترخص فيه كل من الرئيس المباشر والرئيس المحلي ولجنة شؤون العاملين كل في حدود اختصاصه ولا سبيل للتعقيب عليه ما لم يثبت أن تقديراتهم كانت مشوبة بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة لتعلُّق ذلك بصميم اختصاص الإدارة التي ليس للقضاء أن ينصب نفسه مكانها ومن ثم يكون التقرير صحيحاً متى كان مستكملاً لشرائطه المقررة ومستوفياً للمراحل والإجراءات التي رسمها القانون لذلك ولم يثبت أنه وقع مشوباً بالانحراف أو إساءة استعمال السلطة إلا أن مناط ذلك جميعه أن تكون تقديرات الرؤساء مستمدة عن عناصر صحيحة ولم يقم دليل بالأوراق على نفيها وإهدار قيمتها". والمعلومات التي تتجمع لدى الرؤساء بحكم اتصالهم بالعامل الموضوع عنه التقرير تصلح أساساً يرتكن إليه لدى تقدير درجة كفايته. إن قضاء المحكمة الإدارية العليا قد استقر على أن جهة الإدارة لا تتقيّد بأن يكون مصدرها الوحيد في قياس الأداء البيانات المستمدة من السجلات وإنما يجوز لها أن تستقي قياسها من أية معلومات أو بيانات أخرى يمكن الاسترشاد بها في قياس كفاية الأداء ويدخل في ذلك ما يتوافر لدى الرؤساء الإداريين من معلومات عن الموظف بحكم رئاستهم له واتصالهم بعمله (المحكمة الإدارية العليا- الطعن رقم 1675 لسنة 36ق جلسة 1992/2/22 الطعن رقم 699 لسنة 35ق جلسة 1991/5/12). وأوجب المشرّع استيفاء تقرير الكفاية للمراحل التي استلزمها القانون، وهو ضمانة جوهرية يؤدي إغفالها إلى بطلان التقرير، إلاّ أن مرور التقرير بهذه المراحل، وذلك بإعداد التقرير من الرئيس المباشر ثم إبداء

الرئيس المختص، والرئيس الأعلى لرأيه بشأن عناصر التقرير، مناطة أن يكون العامل خاضعاً لرئيس مباشر ثم رئيس مختص، أما إذا كان نظام العامل يبرز أنه لا وجود لكل هذه المراحل كأن يكون الرئيس المباشر هو الرئيس المختص، والرئيس الأعلى لتبعية العامل له مباشرة فإن التقرير يستوفي أوضاعه القانونية بحكم الضرورة، واللزوم بتقدير الرئيس الأعلى"[1].

كما يجب إخطار العاملين الذين يرى رؤساؤهم أن مستوى أدائهم أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في هذا الأداء طبقاً لنتيجة القياس الدوري للأداء أولاً بأول. وأوجب المشرّع المصري على جهة الإدارة وضع نظام يكفل قياس كفاءة العاملين بما يتفق مع نشاط الوحدة وتحقيق أهدافها، وفقاً لما يلي[2]:

ويكون قياس الأداء بتقرير يوضع عن سنة كاملة من أول كانون الثاني/يناير حتى أخر كانون الأول/ديسمبر من واقع سجلات وبيانات الجهة التّي قُدّمت نتائج التدريب منها، وأي معلومات أخرى تصلح لكفاية الأداء، وتقديم التقرير خلال شهري كانون الثاني/يناير، وشباط/فبراير، ويُعتَمد في آذار/مارس (مصر).

أوجب المشرّع على جهة الإدارة إخطار العامل أن مستوى أدائه أقل من مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في أدائه أولاً بأول. وعلى ذلك أوجب المشرّع تسبيب تقرير الكفاية بمرتبة ضعيف أن يخطر العمل أولاً بأول بأوجه النقص في أدائه.

وتبرز مرةً أخرى، مسألة البيئة الإلكترونية، وتقويم أداء الموظف العامل فيها من جوانب عديدة انطلاقاً من التسبيب، ووصولاً إلى الطعن والإلغاء، من حيث إن المرجعية في كل ذلك أكثر وضوحاً.

---

[1] الدكتور حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 363-364.

[2] الدكتور حسن محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 398.

ومن المبادئ المعمول بها في ذلك[1] وجوب إخطار العامل الذي يرى رؤساؤه أن مستوى أدائه يقل عن مستوى الأداء العادي بأوجه النقص في هذا الأداء، ويبطل قياس كفاءة العامل في حالة عدم إخطاره بأوجه النقص في أدائه أولاً بأول إذا كان مستوى هذا الأداء أقل من المطلوب.

ولعل من الجدير الإشارة مجدداً، في إجمال عام، أن ما تمّ تناوله في هذا الفرع، هو القواعد السارية في تقويم أداء الموظف العام في مصر وتسمّى (تقرير تقدير الكفاية). أما بالنسبة لقواعد وضع التقرير في نظام الخدمة المدنية الساري في المملكة الأردنية الهاشمية، فتختلف في عدد من الجوانب عن القانون المصري، وسيتم التطرق إلى القواعد السارية في الأردن.

[1] الدكتور حسني محمد هند، الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة، مرجع سابق، ص 398-399.

الفصل الثّالث

التشريعات الخاصّة بتقويم أداء الموظّف العامّ

من البديهي، ربّما، أن تكون طبيعة العمل في بيئة الحكومة الإلكترونية، أساساً لتقييم أداء الموظف العام العامل في هذا المجال أو ذاك من مجالات العمل، ولكن هذا لا يعني في حال التمكن من وضع المعايير والمقاييس المُلائمة والموضوعية، بمجرد الإقرار بذلك. فمن جهة، يصعب تعيين الحدود والفواصل بين أنماط أعمال الحكومة الإلكترونية، من حيث كمية العمل المنجَز، أو نوعيته. كما وتتداخل، من جهةٍ أخرى، أنماط العمل التقليدي (الكتابي اليدوي)، وأنماط العمل الإلكتروني، بحيث يصبح لِزاماً على من يضع نظام تقويم الأداء، أن يأخذ في الاعتبار هذين النمطين مجتمِعين، إذا ما أراد بناء نظامٍ يعكس إلى درجةٍ عاليةٍ، واقع عمل الموظف، وقدراته، وإنجازاته.

لقد جرت محاولات عديدة في كثيرٍ من بلدان العالم لحل الإشكالية المُشار إليها، ونشطت في ذلك الهيئات الحكومية والشركات الخاصة، والجامعات، ومراكز الأبحاث[1]. ولعلّ فيما سيأتي ما يُشير إلى أهم العناصر التي يجب أن يشتمل عليها نموذج التقييم الإلكتروني أو الورقي، مثل التمييز بين عددٍ من المستويات النوعية للعمل المنجز؛ بحيث لا يُخلط بين الأعمال التي لا تتطلب مهارات فنية عميقة، وتلك التي يسهل على الآخرين القيام بها، دون الحاجة إلى مهاراتٍ، أو

---

[1] See: Kong, Martin, Wolfe, Elaine, Balderston Kari (2001). **Guidelines for Building eGovernment** - Best Practices for eGovernment Implementations. META Group's Electronic Government Strategies. USA.

خبراتٍ، أو تدريبٍ، أو إعدادٍ أكاديمي خاص، بحيث تُعطى أوزان نسبية، ودرجاتٌ، بما يتلاءم وطبيعة العمل الفني المعلوماتي المطلوب إنجازه.

كما تتطلّب البيئة الجديدة العمل على وضع فئات قادرة على وصف الواقع بموضوعية، وحياد، ما أمكن ذلك. وهذا يعني بناء الأسس والمعايير العملية الوظيفية، والتكنولوجية، للجوانب المختلفة من عمل الحكومة الإلكترونية؛ فيجري -على سبيل المثال- الفصل بين الأعمال المتعلقة بالخدمات المقدمة للمواطن، أو للمؤسسة، وبين الأعمال ذات الطبيعة المعزولة، التي لا تتطلب علاقاتٍ منتظمة مع الآخرين، خارج الدائرة الحكومية، إذ تتدخل في هذه الحالة عوامل جديدة في التقويم، لا تتعلق فقط بالعمل كوحدات لكلّ ساعة، أو يوم عمل، بل تتطلب مراعاة أشكالٍ أُخرى من العلاقات، ومستويات الرضا عن الخدمات المقدمة، وأساليب التعامل، والتفاعل بين موظف الحكومة الإلكترونية مع من يتلقى خدماتها.

وقياساً على ما ورد، يمكن سرد العديد من الأمثلة والتّحديّات الجديدة، الّتي تواجه المُشرِّع، والمدير، وقادة عمليّات التّغيير، وإداراتها، لتجتمع، من وجهات النّظر التّشريعيّة، والقانونيّة، والقضائيّة الإداريّة، في جملة كبرى من المسائل، الّتي تحتاج إلى وقفات متأنّية، وجادة، وغير يسيرة.

وفي هذه البيئة المفاهيميّة، يأتي هذا الفصل، ومبحثاه، في اتجاهين: يُعالج الأول منهما التخطيط للتشريعات الخاصة بعملية التقويم، استناداً إلى المستجدات في بيئة الحكومات الإلكترونية، وخدماتها، ووظائفها، وما ينتج عن ذلك من مسائل قانونية وإجرائية، ويمثّل الثاني

محاولةً صعبة، واجتهادية في المقام الأول لاقتراح أولّيات إطارٍ تشريعيٍ "معقول"، يُسهم في ردم الهوة بين تقويم الأداء في البيئة الورقية، وتقويمه في البيئة الإلكترونية، مع كل ما يجمعهمـــا، أو يُفرقهما من عناصر. ولعل من الغنيّ عن التنويه، ضبابية الحدود في مجمل تلك العملية[1].

ويجدر على الأرجح بناء نظامٍ قانونيٍ يُمايز بين العمل الورقي، والعمـل الإلكترونـــي، ويضع الفواصل المحددة في إنجاز مهمات كلٍ منهما، ووضع الأنظمة واللوائح التي تتجاوب مع ذلك.

وينقسم هذا الفصل إلى مبحثين أولهما: التخطيط للتشريعات الخاصّة بعمليّة التّقويم، أمـــا المبحث الثاني هو: التشريعات المقترحة لتقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية.

[1] See: Malhotra, Y. (2001). **Enabling Next Generation e-Business Architectures: Balancing Integration and Flexibility for Managing Business Transformation.** Intel Corporation:Portland, OR.

المبحث الأوّل

التخطيط للتشريعات الخاصّة بعمليّة التّقويم

قد تكون مفارقةً، تلك الظاهرة التي نشهدُها في عالمنا المعاصر. فبعدما سادت أجواء الموسوعيّين الذين يعرفون "كل شيء"، في عصورٍ غابرة، كان فيها الطبيب فيلسوفاً وعالم كيمياء، والفيلسوف عالم رياضيات، وهذا وذاك، في مختلف موضوعات العلوم البحتة والإنسانية، في أنٍ معاً، جاءت الثورة الصناعية، وثورات العلوم؛ لتعطي التخصّص المكانة الأولى، فالطبيب طبيب، والمهندس مهندس، والحقوقي حقوقي، وكل مختصٍ مختصٌ في مجاله، أوّلاً، وقبل معرفته العامة، غالباً، في جوانب الحياةِ الأخرى.

إن الحاجة ماسةٌ ربما، إلى فهمٍ شامل، في جوانب متعددة من جوانب الحياة؛ للتجاوب مع بناء فهمٍ موضوعيٍ لحقائق الحياة المعاصرة، وتشابكها. ولا يختلف كثرٌ في أن ثورة المعلوماتية والاتصالات، كان لها الدور الأساسي، والأبرز، في هذا التحول؛ فالطبيب يستخدم الكمبيوتر والإنترنت، ورجل التشريع والقانون صار يبحث عن معلوماته في قواعد البيانات الميسّرة له؛ بما يخدمه في بناء صورةٍ شاملة عمّا يُريد أن يُشرّع فيه أو له، وما إلى ذلك من صورٍ، تكاد لا تُعدُّ ولا تُحصى. وهذا ما يشهد عليه القرن الحالي الذي نعيش فيه. والفرق الجوهري في مجمل الصورتين المطروحتين؛ هو صعوبة أن يجمع إنسانٌ واحدٌ بين تخصّصين أو أكثر، في ميادين العلوم المختلفة، بل واستحالة هذا الأمر عموماً.

وبذلك صارت موسوعيّة القرن الحادي والعشرين، موسوعية عملٍ جماعيٍّ يدخل فيه عددٌ من الأفراد أو الجماعات، أو حتى الدول والأقاليم؛ لالتقاط الصورة الشاملة التي يصعب على مفردةٍ من هذه المفردات وحدها التقاطها. والمُشرّع ورجل القانون والمختص بنظم المعلومات، ورجل الدولة، وكثيرون

غيرهم دخلوا في علاقاتٍ جديدة أصبح معها لزاماً عليهم التعاون الوثيق، من أجل صياغة المسائل المطروحة بصورتها الجديدة استناداً إلى التشابك الموضوعي والعلاقات المتداخلة التي أصبحت أمراً واقعاً ولا مفر من التصدي لمعضلاته، ومتطلباته من حيث استيعاب الأبعاد المركبة في مجمل عملية إدارة الحياة.

وفي موضوع البحث الحالي تأخذ هذه المسألةُ تعبيراتٍ في غاية الدقة والحساسية. فمن جهة صار لا بد للمُشرّعين والقانونيين، وأهل المعلوماتية من لغةٍ يتفاهمون بها، من أجل تلبية ما تفرضه الشروط الجديدة؛ لتقويم أداء الموظف العام في بيئة الحكومة الإلكترونية على وجه الخصوص والتحديد.

وينقسم هذا المبحث إلى مطلبين، أولهما: إطار بيئة الإدارة الإلكترونية، وثانيهما: سجلّ الأداء في المملكة الأردنيّة الهاشميّة.

المطلب الأوّل

إطار بيئة الإدارة الإلكترونية

توافرت فُرص كبيرة، للعاملين في ظروف البيئة الإلكترونية، وبالأدوات التي تُقدمها تكنولوجيا المعلومات، كما توافرت آفاق واسعة لحل العديد من معضلات التقويم التقليدي لأداء الموظف، وعلى هذا الصعيد يمكن تحديد عدد من العوامل التي تُسهم في ردم الهوة بين ما هو ذاتي (مزاجي) وما هو موضوعي مُحايد، ولعل أهم هذه العوامل يتمثل في[1]:

- توافر الأدوات البرمجية التي تُسهم إلى حدٍ بعيد في قياس كمية العمل، ونوعيته؛ باستخدام نظمٍ خاصةٍ لهذا الغرض، وعلى سبيل المثال لا الحصر تستطيع هذه الأدوات قياس كم البيانات المُدخلة والمعالجات وأوقات العمل الفعلي المستثمرة في ساعات الدوام مثلما تستطيع اكتشاف الأخطاء وتكراراتها بسرعةٍ فائقة، وأولاً بأول.
- تستطيع نُظم المعلومات الأكثر حداثةً واتّساقاً، وباستخدام الذكاء الاصطناعي (Artificial Intelligence – AI) وغيره من برمجيات مثل نُظم دعم اتخاذ القرار (Decision Support Systems – DSS)، وما ماثلها، توفير تقارير أكثر موضوعية عن أداء الموظف ومستويات ذلك الأداء.

[1] See:

Dunleavy, Patrick & Margetts, Helen (2000). **The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies and The State In The Internet Age**. Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, 4 September 2000 . and:

Fang Z. (2002)."E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development". **International Journal of the Computer**, 10, 2, 1-22

- تُقدم التكنولوجيا المعاصرة وسائل تستطيع رفد المدير أو المسؤول بالعمليات الجارية التي يقوم موظفوه بإنجازها أولاً بأول، بما يعني أن انتظار سنةٍ لتحديد مواقع القوة أو الضعف في الأداء وخاصةً في المنظمات الكبيرة، أصبح أمراً بائداً ولا معنى له فبإمكان المدير أن يطلع في أي لحظة على ما يقوم به الموظف من عملٍ معلوماتي، ويستطيع بالتّالي أن يوجه الموظفين من أجل سد الثغرات في عملهم، أو توجيههم إلى مستوياتٍ أكثر فعالية وفاعلية في أدائهم.
- تُقدم نُظم المعلومات إمكانية إجمال الصورة العامة للأداء واكتشاف ما قد يكون عائقاً إدارياً أو تقنياً من أجل مستويات أداءٍ أفضل على مستوى الفرد والمجموعة، والمنظمة. ويتأتى هذا من حقيقة أن هذه النُظم المتطورة تستوعب شبكةً مترابطةً من العلاقات، والمسببات، والنتائج، بحكم قدرتها على جمع البيانات ومعالجتها (Data Processing) وتحميلها إلى معلومات (Information)، وبهذا يمكن تقويم الأداء بشكلٍ أكثر دقةٍ وموضوعيةٍ وسلاسة.
- مع الإنترنت والشبكات المحلية وشبكات الإنترانت (Intranet) والإكسترانت (Extranet) يمكن للقائمين على تقويم الأداء والمُشرّعين رؤية ما يدور في هذا الميدان من مجريات في مختلف ميادين الاختصاص، بما يوفر نظرةً أكثر موضوعية وواقعية في بناء نماذج الأداء في مستوياتها المختلفة.
- توافر نُظم المعلومات المتخصصة بتقويم أداء الموظفين الفرصة للمُشرّع ورجل القانون القدرة على توقُّع ما سيأتي به المستقبل، وبناء المفاهيم والأطر التي تستطيع استيعاب ما هو جديد قبل أن يُسيطر ويُصبح أمراً واقعاً تجري وراءه المؤسسات التشريعية والقانونية، والقضائية، والتنفيذية، بل والسياسيةُ، والاجتماعيةُ في كثيرٍ من الأحيان.

جاءت الحكومات الإلكترونية، لتزيد في حجم مشكلات عمليات تقويم الأداء، ولتزيد من الحاجة إلى إعادة النّظر في القطاع العامّ وإصلاحه. كما احتلّ تقويم الأداء، وجوانبه القانونيّة، في البيئة الإلكترونية لخدمات الحكومات مكاناً هامّاً على هذا الصعيد. وعلى سبيل المثال، هناك إصلاح القطاع

العام الأسترالي[1]، والتطورات التي شهدتها الحكومة الأسترالية والقطاع العام الأسترالي، من الإطار الدستوري والحكومي والقضائي، مروراً بشغر الوظائف للوظيفة، وتقويم أداء العاملين والمؤسسات الحكومية، والقيادة، والميادين المالية، والإصلاحات البنيوية، والخدمات، والتحديات، وصولاً إلى النتائج والرؤيا الاستشرافية المستقبلية، وتقويم أداء المؤسسات الحكومية والعاملين في القطاع الحكومي انطلاقاً من تأثير الإدارة المعاصرة على ذلك، وعلى أسس تستند إلى الأداء كمعيار مركزي وحيوي في عمليات التقويم المختلفة وعلى النتائج التي تخرج بها على قاعدة (الإدارة من أجل النتائج). ويلفت في هذا استبدال مستويات شؤون الموظفين (شؤون العاملين – شؤون الأفراد) لتقرير نوعية الخدمات والأداء واستبدالها بمفوضية تعنى بضمان نوعية الخدمات والأداء، والتّركيز على فاعلية الأداء والبرامج التي تناولته كعمليات (Processes) وليس كوظائف جزئية (Functions)، وما يستتبع ذلك من عمليات وتدخلات للارتقاء بنظام التقويم على مستوى الأفراد والمؤسسات. وقد قُدّمت أدوات لتحسين التخطيط الاستراتيجي واستخدام خطط الأعمال. وفي هذا السّياق، شهدت أستراليا تغييراً في طريقة قيام الحكومة بدورها، بحيث تستوعب الجديد والمنافس وأساليب الإدارة في بيئةٍ إلكترونية معاصرة تكون فيها ثورة المعلومات والاتّصالات والحكومات الإلكترونية عناوين بارزة.

وفي الولايات المتّحدة الأميركيّة، نجد حزماً من البرامج والتطبيقات التي تقدمها الشركات الخاصّة لعدد كبير من المؤسسات الحكومية في عدد من الولايات مثل: نيويورك، وإنديانا، وماساتشوستس، وداكوتا الشمالية، وجرين ماونتن، وصن فلور، وفرجينيا وغيرها. وتبيِّن الدور الكبير الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات في تقويم أداء الموظفين وإدارة الموارد البشرية لتلك الولايات، في العديد من التطبيقات المعمول بها في الحكومات الإلكترونية، ودور تلك البرمجيات في تقديم أدوات

[1] Nethercote John R. (2003). **The Australian Experience of Public Sector Reform.** Australian Public Service Commission.

جديدة يستفيد منها المشرّع أيضا، لتساعده تلك الأدوات في استيعاب الحالة، الجديدة وتقديم الحلول انسجاماً مع ذلك. كما يلفت الانتباه ما يشبه الإجماع في الولايات المذكورة على حصول تحول في عمليات العمل في بيئة الإدارة الإلكترونية، وما يستتبع ذلك من تحولات تجاه الموظف ووحدة العمل، والأطر القانونية التي تستتبع ذلك[1].

إن النظام القانوني للحكومة الإلكترونية -في هذا السياق- يستدعي إجراء مسح تشريعي لركائز النظام القانوني العربي في ميدان الإدارة الحكومية والتعاقدات الحكومية.. وإذا ما ربطنا التحدي القانوني بعناصر النجاح في بناء الحكومة الإلكترونية، فان العناصر الحاسمة لضمان بناء حكومة الكترونية حقيقة وفاعلة بوضع خطة تنطوي على عناصر النجاح، وذلك بان تكون الرؤية واضحة، وأن تُحدد الأهداف على نحو قابل للتطبيق، وأن تخضع كافة المراحل للإشراف القيادي والمتابعة، وأن تحفّز الخطة فرص المشاركة والاستثمار، وان تُعامل كافة المراحل بالواقعية والشفافية، وأن تُعتمد استراتيجية المراجعة لما أُنجز، وما تبقى دون انجاز، واستراتيجية التحليل اللاحق حتى نضمن توفر عنصر التطور المطلوب في مثل هذا المشروع[2].

اندلعت موجات تشريعات قانون الكمبيوتر، في مجالات الخصوصية، جرائم الكمبيوتر، الملكية الفكرية للمصنفات الرقمية، الإجراءات الجنائية في البيئة الرقمية، المعايير والمواصفات والأطر التنظيمية للتقنية وتأثيرها على النشاط الإداري والخدمي، المحتوى غير القانوني للمعلوماتية، الأعمال الإلكترونية وتحديدا التجارة الإلكترونية، وفي إطار كل منهما ثمة تشريعات ومجهودات دولية وإقليمية وسياسات واستراتيجيات ومحتوى ومشكلات أيضا. هذه الحقول والموجات التشريعية – وإن كانت سبعة

[1] PeopleSoft, 2005. **Building a Real-Time Government**. Pleasanton, California USA Available: http://www.peoplesoft.com/media/en/pdf/success/statebook_ss_0303.pdf

[2] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

وفق التوصيف المتقدم أربعة منها تكاد تستقل تماما في أطرها التنظيمية والتشريعية – إلا أن كل منها شهد تطورا فتفرع في إطارها أيضا حقول أخرى، بعضها يرتبط بغيره وبعضها يستقل في موضوعه عنها، لكن حركة التطور تأخذها شيئا فشيئا نحو التكاملية والتوحد في إطار واحد، وهذا ما سيؤدي إلى تبلور قانون الكمبيوتر كفرع مستقل عن بقية الفروع القانونية ولو أعدنا حصر كافة القطاعات المتقدمة وما تفرع عنها سنجد أنفسنا أمام الحقول التشريعية التالية في نطاق قانون الكمبيوتر[1]:

1. تشريعات الخصوصية أو قواعد حماية تجميع ومعالجة وتخزين وتبادل البيانات الشخصية.
2. تشريعات جرائم الكمبيوتر، ومن ثم تطورها لتشمل جرائم الانترنيت وشبكات الاتصال ضمن مفهوم أشمل (أمن المعلومات) وفي نطاق الاعتراف للمعلومات بالحماية القانونية من كافة الأنشطة التي يكون الكمبيوتر فيها هدفا أو وسيلة أو بيئة للجريمة.
3. تشريعات الملكية الفكرية في حقل حماية البرمجيات ومن ثم تطورها لتشمل بقية المصنفات الرقمية، إلى جانب تطورها على نحو يعكس الاتجاهات العالمية في إدراج الملكية الفكرية ضمن تنظيمات التجارة الدولية للتوجه الحاصل نحو الاقتصاد الرقمي والاقتصاد المؤسس على المعرفة ونحو رأس المال الفكري.
4. تشريعات الأصول الإجرائية الجزائية، وتشريعات الإثبات المتفقة مع عصر الكمبيوتر والمعلومات والتي هي في الحقيقة تطوير لقواعد الإجراءات والإثبات، لكنها أيضا تتصل عضويا بالحقوق الجديدة المعترف بها في ميدان تقنية المعلومات.
5. تشريعات المحتوى الضار (الحماية من محتوى المعلوماتية على الانترنيت)، ثمة اتجاهات متباينة بين توجه لدمجها مع تشريعات أمن المعلومات كما في أوربا، أو استقلالها عنها كما في أمريكا.

---

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

6. تشريعات معايير الأمن المعلوماتي وتطورها إلى تشريعات المواصفات القياسية لتبادل البيانات والتشفير، وثمة أيضا اتجاهات لاعتبارها جزءا من تشريعات التجارة الإلكترونية في حين هناك اتجاهات لتناول كل موضوع من مواضيعها في تشريع مستقل.

7. التشريعات المالية والمصرفية فيما يتصل بالمال الإلكتروني وتقنيات الخدمات المصرفية والمالية وفي مقدمتها البطاقات المالية ونظم التحويل الإلكتروني والتي تطورت لتشمل أطرا جديدة في حقل التوجه نحو الأتمتة الكاملة للعمل المصرفي والمالي (البنوك الإلكترونية).

8. تشريعات الاستثمار والتجارة والضرائب والجمارك والاتصالات والأنظمة الحكومية المرتبطة بالمشروعات التقنية أو المتأثرة بتقنية المعلومات.

9. تشريعات التجارة الإلكترونية (التواقيع الإلكترونية، والتعاقد الالكتروني، والتسوق الالكتروني)، وهذه الطائفة تتضمن قواعد تتصل بكافة حقول تقنية المعلومات لأنها أثارت تحديات فيها جميعا، لهذا ثمة حقيقة أن التجارة الإلكترونية وحدها برغم أنها آخر حلقات تقنية المعلومات في الوقت الراهن إلا أنها الإطار الأوسع المؤهل لتوحيد قواعد قانون الكمبيوتر.

10. تشريعات (اتفاقيات ومعاهدات) الاختصاص والقانون المطبق على المنازعات القضائية في بيئة الانترنيت (بشكل خاص منازعات الملكية الفكرية ومنازعات التجارة والأعمال والبنوك الإلكترونية).

إن بناء المعايير، والتشريعات، والقوانين الخاصة بأمن المعلومات، والتجارة الإلكترونية مسألةٌ تحتل مكاناً بارزاً في مجمل العمل الجاري من أجل تطوير نظام قانوني، وتشريعي ذي صبغة عالمية، ووطنية في آنٍ معاً؛ بحكم طبيعة التعاملات، والضوابط، والمخاطر التي تفتح أبوابها تلك البيئة. وإن المُشرِّع، ورجل القانون، والسياسي، وكثيراً غيرهم من المعنيين مطالبون بإيلاء هذا المطلب مكانته التي يستحقها في سُلم أولويات العمل الذي تنظم أولوياته حقائق العالم المعاصر.

وتوجد مشاكل ومخاطر عديدة تحيط ببيئة العمل في الإدارة الإلكترونية، من عناوينها **الأجهزة**، حيث تتميز أجهزة الحاسب الحديثة باحتوائها على العديد من إجراءات الرقابة الذاتية والمبرمجة داخل نظام الحاسب الآلي نفسه لاكتشاف أي قصور في أداء الأجهزة. إذ إن الصانع للأجهزة يهدف إلى ضمان عدم حدوث أخطاء أثناء عملية تداول ومعالجة البيانات داخل الحاسب نفسه، وهذه الرقابة لا يتدخل فيها المراجع، إلا إذا لاحظ وجود خلل ظاهري على الشاشات يبين عدم صحة التحذيرات، أو الملاحظات التي تظهر على الشاشة، إما بفعل فيروسات، أو خلل في الذاكرة المركزية للجهاز، وهذا ما يستدعي منه التعرف على أسباب الخلل سواء أكانت مقصودة، أم غير مقصودة، وهناك مجموعة من المخاطر المتعلقة بالأفراد الذين يعملون في استخدام الحاسب والتي لها علاقة بمخاطر التلاعب وزيادة حالات فيروسات الحاسبات، ومن هذه المخاطر ما يلي[1]:

- نقص خبرة العاملين في مجال التشغيل الإلكتروني للبيانات.
- معظم مرتكبي حالات تلاعب الحسابات من داخل التنظيم، ويرجع ذلك إلى ضعف أساليب الرقابة الداخلية القائمة، وعدم الأخذ بالأساليب المتطورة، ومنها:

• قد يؤدي العاملون بقسم الحسابات إلى انتشار فيروسات الحاسبات.

• إمكانية وصول بعض العاملين الذين تم استبعادهم إلى النظام، وارتكاب حالات التلاعب أو نقل الفيروسات، وذلك لأنهم يعلمون كلمة السر.

• يؤدي انخفاض الحالة المعنوية للعاملين بقسم الحاسبات إلى زيادة جرائم الحاسبات، وذلك لشدة الرقابة على الخاضعين لها أو لعدم دقة محاسبتهم على الوقت الأساسي، لأنه غالباً ما يكون غير ملموس.

---

[1] انظر: المجمع العربي جمعية المجمع العربي للمحاسبين القانونيين، (الأردن)، إصدارات المراجعة والسلوك الأخلاقي، دليل الاتحاد الدولي للمحاسبية لعام 2001. و إبراهيم احمد الصعيدي، (1989)، "الإطار العام لمعايير مراجعة الأنظمة الإلكترونية"، المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، كلية التجارة، جامعة عين شمس، العدد الأول، يناير، 93-133.

يتم بحث التحدّيات التي تواجهها الحكومة، وتقديم مبادرات لتحسين كفاءة الأداء الحكومي، من خلال تقويم الحكومة من حيث الفعّالية، والشفافيّة، والمساءلة، وكذلك من خلال التحديات التي تؤثر على كفاءة الأداء الحكومي في المجالات الرئيسة التالية: هيكلة الجهاز الحكومي، إدارة الموارد البشرية، الإدارة المالية، تحسين نوعية الخدمات الحكومية، معايير الشفافيّة/ المساءلة (أي قياس الأداء وإدارته)، إضافة إلى برنامج الحكومة الإلكترونية.

ولا بد، في هذا الصّدد من التوقف أمام عددٍ من المسائل الّتي تمّ تناولها في الطرح السابق، ومن أهمها إجراءات الرقابة الذاتية المدمّجة في برمجيات الأجهزة، وهنا يصبح على المُشرِّع أن يحدد تأثير الخروج عن الأنظمة واللوائح. فمَن المسؤول، على سبيل المثال، عن إفشاء كلمة السر، وكيف يمكن تسبيب الضرر أو الخلل في العمل في هذه الحالات؟ وكيف يمكن التأكد من أن الضرر ناجمٌ عن سوء الاستخدام، أو عن قصد الإيذاء، أو عن مشكلةٍ لا علاقة مباشرةٍ للموظف بها، وأين حُجّية الإثبات، والتسبيب، وما إليها من مسائل في هذه الظروف؟

هنا يتوقف المُشرِّع، ولا شك، أما هذه البيئة الإدارية الإلكترونية الجديدة، مدركاً أنه مطالبٌ بإجاباتٍ عنها. وهذه المهمة تتداخل بقوة مع الأنظمة الخاصة بتقويم أداء الموظف العام، إذ لا يمكن في حال إبقاء هذه المسائل عائمة دون تحديد المسؤوليات، والتبعات، والإجراءات التي تتناسب مع القصور، ومستوياته، ونوعيته، وما يقابل ذلك، حُكماً، من إجراءات وتبعات تنعكس في درجات تقويم الأداء، أو حتى بالمسؤوليات الجزائية في حالات أخرى.

وعلى ذلك، وغيره كثير، لا بد لمن يقومون بعمليات التخطيط للتشريعات الخاصة بعملية التقويم من أن يأخذوا بهذه الاعتبارات، وغيرها، بما يتوافق مع اشتراطات بيئة الإدارة الإلكترونية.

ولكن، ما هي الإجراءات والأعمال التي سيقوم بها المُشرِّع بهدف تنظيم هذه الأحكام، وتوفير الحماية لها، وماذا عن الإطار القانوني لتكنولوجيا المعلومات؟ أين أثّرت التقنية في النظام القانوني

وكيف تتأثر هي بالقانون، وما هي تدابير حماية المعلومات، وما هي المصنفات الرقمية؟ وما هي أداءات المشرعين لجهة تنظيم أحكامها وتوفير الحماية لها؟؟ ماذا عن البيئة الافتراضية (الانترنيت)؟ هل عالميتها تجعلها عصية عن التنظيم القانوني، أم أن علينا أن نسأل: هل التنظيم القانوني ملح لمثل هذه البيئة[1]؟ خضعت تقنية المعلومات منذ السبعينات لموجات متعاقبة من التشريع القانوني في مختلف فروع القانون، فأتت ولادة قانون الكمبيوتر أو قانون تقنية المعلومات أو لنقل ملامحه الأولى بدأ مع شيوع استعمال الكمبيوتر وانخفاض كلفه، ولأنه أداة جمع ومعالجة للمعلومات فقد كانت أول تحدياته القانونية إساءة الاستخدام على نحو يضر بمصالح الأفراد والمؤسسات، ومعه نشأ الارتباط بين القانون والكمبيوتر الذي انطلق من التساؤل فيما إذا كانت أنشطة إساءة استخدام الكمبيوتر تقيم مسؤولية قانونية أم أنها مجرد فعل غير مرغوب به أخلاقيا؟ وما إذا كان يتعين تنظيم استخدام الكمبيوتر أم لا؟؟ وهذا التساؤل أثير في حقلين الأول:- المسؤولية عن المساس بالأفراد والمؤسسات عند إساءة التعامل مع بياناتهم الشخصية المخزنة في نظم الكمبيوتر على نحو يمس أسرارهم وحقهم في الخصوصية، والثاني: المسؤولية عن الأفعال التي تمس أو تعتدي على أموال الأفراد ومصالحهم وعلى حقهم في المعلومات ذات القيمة الاقتصادية، ولو دققنا في هذين الحقلين لوجدنا أنفسنا أمام (الخصوصية) و (جرائم الكمبيوتر). والجدل الذي دار في ذلك الوقت (الستينيّات تحديدا وامتد إلى مطلع السبعينيّات) أشبه بالجدل الدائر منذ نحو خمس سنوات بشأن الانترنيت: هل يتعين إخضاع التقنية الجديدة – توظيفها واستخدامها- للتنظيم القانوني أم تترك للتنظيم الذاتي، أو كما يعبر عنه الفكر الرأسمالي (تنظيم السوق نفسه) فلا نكون أمام قواعد قانونية تُقرّ من الأطر الحاكمة بل أمام قواعد سلوكية وشروط عقدية تتدخل قطاعات الأعمال لوضعها في هذه البيئة الجدلية، بدأت تظهر التدابير التشريعية في حقل حماية

---

[1] يونس عرب، التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية، (تحميل 2006)، متاح:
http://www.arabcin.net/arabic/5nadweh/pivot_7/arabic_arrangement1.htm

البرمجيات اعتبارا من 1973 (في الفلبين)، مع أن موجة هذه التشريعات يتم إرجاعها للثمانينات؛ لأن الأخيرة شهدت تدابير تشريعية وطنية واسعة في حقل حماية البرمجيات بسبب الأثر الذي تركته القواعد النموذجية لحماية برامج الكمبيوتر الموضوعة من خبراء المنظمة العالمية للملكية الفكرية (الوايبو) عام 1978.

إن هذه المُداخلة المشروعة قانونياً، وتقنياً، وإدارياً، تقول بوضوح إن الأسئلة أكثر من الإجابات بكثير، وهذا ما يستدعي وقفةً متأنية. ورغم أن المسائل المطروحة تبدو للوهلة الأولى كما لو أنها كانت تقنية بحتة، إلاّ أن المُشرِّع، إذا ما دقق في أبعادها القانونية، وما تعكسه من علاقات، وآثار على الموظف العام، وعمله، وتقويم أدائه، فإنه سيجد الكثير مما يحتاج إلى "إعادة نظر" في التشريعات القائمة، ليس فقط من باب الاختلاف النوعي في كثير من الأحيان بين تشريعات "العهد الورقي"، وتشريعات الإدارة الإلكترونية، ولكن أيضاً، من باب اختلاف أوزان عمليات التقويم وعناصرها.

وصحيح أن تشريعات حماية الملكية الفكرية ترافقت مع حقوق الإنسان، وجرائم جنائية تتصل بالكمبيوتر، لكنها كانت أسرع تناميا أوضح من حيث الرؤى للمحتوى ولمستقبل هذه التشريعات[1]. و

شهِد مطلع السبعينيّات الانطلاقة الحقيقة لموجة تشريعات الخصوصية وأن السبعينيات أيضا (وعلى امتداد الثمانينيّات والتسعينيّات) شهد انطلاقة الموجة الثانية المتمثلة بقوانين جرائم الكمبيوتر، في حين شهدت الثمانينات (فعليا) انطلاقة موجة ثالثة من التشريعات المتصلة بالكمبيوتر هي موجة تشريعات حماية البرمجيات التي تمثل المصنف الأهم من بين المصنفات الرقمية ذات الاتصال بالكمبيوتر. وظهرت تشريعات الخصوصية (حماية الحق في البيانات الشخصية من مخاطر التكنولوجيا)، قوانين جرائم الكمبيوتر (الاعتداء على نظم المعلومات والمعلومات ببعدها الاقتصادي) وتشريعات حماية برامج الكمبيوتر (الملكية الفكرية). وهذه حقول ثلاثة في ساحة قانون الكمبيوتر، وثمة

---

[1] يونس عرب، التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية، مرجع سابق.

حقل رابع يكاد يكون الوعاء الذي يضمها جميعا وهو حقل الأعمال الإلكترونية، لكن يفصل بين حقل الأعمال الإلكترونية والحقول الثلاثة، حقول أخرى ربما لا تكون مستقلة بشكل كاف في مبناها عن الفروع القانونية التي تتبعها لكنها بالتأكيد خلقت تغيرات جوهرية استلزمتها تقنية المعلومات. فأول الحقول التي برزت عقب الحقول الثلاثة المتقدمة، قواعد الإجراءات الجنائية للاستدلال والتحقيق والإثبات وإجراءات المحاكمة المتفقة مع طبيعة الاعتداءات في الدعاوى التي تتعلق بجرائم الكمبيوتر أو الاعتداء على الخصوصية وحتى في حقل قرصنة برمجيات الحاسوب المخزنة داخل النظم أو المحملة مع الأجهزة. وبالرغم من أن الدول الأوربية وأستراليا كذلك قد تنبهت لهذا الموضوع مبكرا مع مطلع السبعينيات إلا أن الموجة التشريعية المتصلة بهذه القواعد بدأت حقيقة وعلى نطاق واسع في منتصف الثمانينات (ابتداء من عام 1984 بريطانيا).

تبع هذا الحقل تدابير تشريعية في ثلاثة حقول أخرى كان فيها للإنترنت وشبكات المعلومات ونماء استثمارات الخدمات التقنية الدور الأكبر في توجيه الاهتمام الحقيقي بها، بل في ولادة مفهوم جديد لبداياتها التي ظهرت قبل شيوع الانترنيت، فمع تحول الانترنيت إلى الاستخدام التجاري الواسع، ظهرت تحديات قانونية جديدة، بعضها ذو اتصال بتحديات سابقة أو قائمة، كتحديات حماية أمن المعلومات في حقلي الخصوصية وجرائم الكمبيوتر وحماية البرامج في بيئة الانترنيت ذاتها، لما أتاحته من تسهيل ارتكاب الاعتداءات بعد أن وفرت مدخلا سهلا إلى نظم الكمبيوتر المرتبطة ضمنها. وتحديات أخرى أوجبتها أنماط السلوك الجدية التي ولدت بولادة الانترنيت، كالبيع والشراء على الشبكات وأداء الخدمة عبر الانترنيت، ومن هذه التحديات التنظيم القانوني للتجارة الإلكترونية.

وهنا أيضاً، قد يتوقف المُشرّع أمام هذا التداخل بين جملة المسائل، والمفاهيم، والأنشطة، والمخاطر أيضاً، فيما يتعلق بالحقوق، والواجبات، عندما يكون الموظف العام مسؤولاً، بهذا الشكل أو ذاك، عن عملياتٍ مالية إلكترونية، أو عن أمن معلومات؛ لأن المشكلة في هذه الحالات تتعقد، وقد تدخل

فيها إشكالاتٌ ذات طبيعة تتجاوز حدود دولةٍ بعينها، خاصةً وأن عالم الأعمال، والاستثمار، وضوابطه القانونية، لا يقتصر بالتأكيد على المؤسسات الخاصة، بل، هو جزءٌ مركزي من النشاط الحكومي.

هذه التحديات التي أوجدتها أو ضخمتها الانترنيت أو عدلت في نطاقها ومخاطرها وجديتها، رافقتها موجات تشريعية بدأت في حقل ما يعرف بتنظيم الأمن المعلوماتي والمعايير التقنية وتحديدا ما يتصل بتشفير البيانات، التي انطلقت في عام 1990 من فرنسا تحديدا، ثم في حقل مكافحة المحتوى غير القانوني للمعلوماتية، الذي انطلق عام 1996 في أمريكا. وأخيراً الحقل الأكثر إثارة للجدل أوسعها تنظيما، حقل الأعمال الإلكترونية الذي أشرنا أعلاه إلى أنه الحقل الرابع المركزي إلى جانب جرائم الكمبيوتر والخصوصية والملكية الفكرية. وحقل الأعمال الالكتروني ليس لاحقا للحقول الأخيرة الثلاثة، إنما قد نجد تشريعات في إطاره، كالتشريعات المتعلقة بتقنيات الأعمال المصرفية، أو تلك المتعلقة بحجية الإثبات بالوسائل الإلكترونية، سابق بسنوات عديدة للحقول المشار إليها، لكن قولنا بأنه الحقل الأخير زمنيا يرجع إلى تبلور مفاهيم شمولية جديدة في حقل الأعمال الإلكترونية عكسها تحديدا مفهوم التجارة الإلكترونية والبنوك الإلكترونية. وهذا المفهوم الشامل نجد أنه انطلق مع عام 1996 الذي شهد إقرار القانون النموذجي للتجارة الإلكترونية من قبل لجنة الأمم المتحدة لقانون التجارة (اليونسترال). وسنجد أن دولا على المستوى التشريعي كانت قد بدأت الاهتمام بمسائل الأعمال الإلكترونية (كالإثبات بالوسائل الإلكترونية وحجية مستخرجات الحاسوب والتنظيم القانوني لبطاقات الائتمان وغيرها) من أواخر السبعينات وبداية الثمانينات، لكنها لم تكن ضمن التصور الشامل للتجارة الإلكترونية التي ارتبطت واقعا بأنشطة الاستثمار على الانترنيت. أما من حيث الأطر الدولية العاملة في ميادين الموضوعات المتقدمة، فإن الجهد الأساسي والمميز موزع بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وهيئات أوروبا (مجلس أوربا

والمفوضية الأوربية واتحاد أوربا والبرلمان الأوربي) والأمم المتحدة، ومجموعـة الـدول الـصناعية الثمانية والوايبو، والإنتربول ومنظمة التجارة الدولية، وغيرها من المنظمات[1].

[1] يونس عرب، التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية، مرجع سابق.

المطلب الثّاني

سجلّ الأداء في المملكة الأردنيّة الهاشميّة[1]

لعلّ من الضروري، أن يُعيد المُشرّع الأردني قراءة تعليمات تنظيم سجل تقييم الأداء والتقارير السنوية عن الموظفين في الدوائر[2]. وفي هذا المجال، يمكن التوقف عند عددٍ من المواد الإحدى عشرة الواردة في هذه التعليمات، وتحديداً عند المواد الآتية:

تنص المادة (الثانية)[3] أنه (يقوم مسؤول وحدة شؤون الموظفين في الدائرة بتوزيع نسخ من نماذج سجل تقييم الأداء على الرؤساء المباشرين للموظفين خلال الأسبوع الأول من شهر كانون الثاني، وبالنسبة للمعلمين خلال الأسبوع الأول من شهر أيلول من كل عام). وهنا تتدخل نُظم المعلومات بأشكالٍ مختلفة يتعلق أولها بتحديد ماهية وحدة شؤون الموظفين في الدائرة ومسؤولها وتحديد الرؤساء المباشرين للموظفين، والزمن المحدد.

أما المادة (الثالثة)[4] فتقول (يدون الرئيس المباشر للموظف في سجل تقييم الأداء البيانات، والملاحظات، والوقائع الإيجابية، والسلبية المتعلقة بأدائه وسلوكه في نهاية كل 3 شهور ابتداء من شهر كانون الثاني، وبالنسبة للمعلمين ابتداء من شهر أيلول من كل عام).

إن هذه المادة تحديداً تبدو في غاية الذاتية وعدم الموضوعية في تقييم أداء الموظف خاصةً في البيئة الإلكترونية وتحديداً في بيئة الحكومة الإلكترونية لأسبابٍ عديدة أهمها أن البيانات والملاحظات والوقائع الإيجابية والسلبية المتعلقة بأداء الموظف وسلوكه تحمل معنيين لا بد من التفريق بينهما. فبينما كان يمكن لذلك الرئيس المباشر في "المرحلة الورقية" أن يُحدد على طريقته كم العمل المنجز ونوعيته،

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (1) ص 162، و الملحق رقم (2) ص 167،و الملحق رقم (3) ص 181 .

[2] ـ ديوان الخدمة المدنية بموجب النظام رقم (55) لسنة 2002 وتعديلاته، حتى تاريخ 2005/11/1.

[3] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (1) ص 162 .

[4] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (1) ص 162.

صار من الضروري اللجوء إلى البيانات التي تُقدمها أجهزة الحاسوب، والبرمجيات المختصة بذلك وهي متوافرة، فصار لا بد للمُشرِّع من أن يأخذ هذه المسألة في الاعتبار، ولكن كيف؟

هل هناك تشريعاتٌ تُحدد مدى صدقية البيانات التي يُقدمها جهاز الكمبيوتر؟ وهل هناك اعترافٌ بالتوقيع الرقمي (Digital Signature) للموظف.

وهل هناك قيمةٌ قانونية للتسبيب في مثل هذه الحالات التي تكون فيها الوثيقة رقمية إلكترونية، وغير ورقية؟

إن هذه الأسئلة المتعلقة بالمادة الثالثة تحتمل عدداً كبيراً من الإجابات التي تُؤخذ من المختصين بالتشريع والمعلوماتية، والإدارة، ومداها الاجتهادي، مثلما مدى مجمل التعليقات الواردة في هذا الفرع.

وتباعاً تنص (المادة الرابعة)[1] على أنه (يفتح الرئيس المباشر ملفا تحفظ به نماذج سجلات تقييم الأداء الخاصة بالموظفين الذين يرأسهم والتي سيدونون ملاحظاتهم بشأنها، ولا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات، والوقائع، والملاحظات المدونة فيه كما لا يجوز إجراء أي محو، أو كشط فيه تحت طائلة بطلان التعديل بجميع صوره).

وهذه المادة تفترض سلفاً أن الملف الورقي هو أساس بيانات نماذج تقويم الأداء، ولا تفترض وجود ملفاتٍ إلكترونية ذات ضوابط كما يُلاحظ بوضوح من نص المادة وبدون تعليق. وهذا ما ينطبق إلى حدٍ أو آخر على المادة الخامسة[2] التي تنص على أنه (يقوم مسؤول وحدة شؤون الموظفين في الدائرة بتعبئة الجزء الأول من نماذج التقارير السنوية للموظفين في الدائرة، ومن ثم توزيعها على

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (1) ص 162.

[2] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (1) ص 163.

الرؤساء المباشرين لغايات استكمال إجراءات تقييم الأداء للموظفين في 10/1 وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 4/1 من كل عام، وبالطريقة التي تراها الدائرة مناسبة).

ولكن الذي يُثير المزيد من الاهتمام ليس فقط بالنسبة إلى دور المُشرِّع ورجل القانون والإداري هو مضمون المادة السادسة[1] التي تنص على: (أ- يقوم الرئيس المباشر بتنظيم التقرير السنوي للموظف على أساس تقدير علامة لكل عنصر من عناصر التقييم في ذلك التقرير، ويحيله إلى المدير في موعد لا يتجاوز 10/10، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 4/20 من كل عام، ويعتبر سجل تقييم الأداء المرجعية عند تعبئة التقرير السنوي للموظف.

ب- يتولى المدير مراجعة تقييم الرئيس المباشر، ويضع إشارة موافق، أو غير موافق على التقرير السنوي للموظف، ويحيله إلى الأمين العام، أو من يفوضه مع رأيه في حال عدم الموافقة في موعد لا يتجاوز 10/20، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 4/30 من كل عام.

ج- يضع الأمين العام، أو من يفوضه التقدير السنوي النهائي لأداء الموظف في التقرير السنوي، وعلامة ذلك التقدير في موعد لا يتجاوز 10/30 وبالنسبة للمعلمين في موعد لا يتجاوز 5/15 من كل عام).

فالبند (أ) من هذه المادة يُعطي الرئيس المباشر للموظف صلاحية تنظيم التقرير السنوي لأدائه على أساس تقدير علامة كلّ عنصر من عناصر التقييم في ذلك التقرير. وهنا أيضاً تُطرح على المخطِّط للتشريعات الخاصة بعملية التقويم، أسئلةٌ عديدة أهمها: تحديد عناصر التقويم الواردة في التقرير، وفي البيئة الإلكترونية تتجاوز المسألة حدود التقدير المتبع في النظم التقليدية- الورقية بحكم المتغيرات التي تمت الإشارة إليها في غير مكانٍ من هذا البحث. فعلى من يُخطِّط للتشريع وبناء نُظم تقييم الأداء أن يأخذ في الاعتبار مستجدات بيئة الحكومة الإلكترونية.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (أ) ص 163.

إن المسؤول أو الرئيس المباشر الذي يقوم تقليدياً في هذه المهمة غير قادر على الأرجح بتقييم أداء موظفيه العاملين على الخط الإلكتروني في الحكومة الإلكترونية بوجهٍ شامل، ولو قبلنا بالاعتبار القائل إن الرئيس المباشر أدرى بموظفيه من غيره؛ فإن هذا حتى لو استبعدنا المزاجية، والمصلحة، وما إليهما من مماثلات.

ولذلك أيضاً يُصبح على المُشرّع أن يأخذ في الاعتبار وجهين متفاوتين في الطبيعة والماهية، أولهما الطابع السلوكي والأدائي العام، والتقليدي الذي يجب دائماً أخذه بعين الاعتبار، والجانب الآخر المتعلق بالأداء التقني الذي يحمل في ذاته ماهياته وعناصر مستوياته الفنية والمهاراتية التي لا يجوز في حال أن لا يوليها تشريع اهتمامه على قدمِ المساواة الأمر الذي يتطلب العديد من النواظم القانونية التي تتصل في نهاية المطاف بجواز التسبيب، وبالقضاء الإداري في كل معطياته، والمتغيرات التي تنسحب عليه، في بيئة الحكومة الإلكترونية.

والبند (ج) من هذه المادة يطرح سؤالاً فقهياً يتعلق بطبيعة التفويض المذاكور، وحدوده، وخاصة إذا ما كانت عمليات التقويم تتم في بيئة الحكومة الإلكترونية. فهل يفوّض الأمين العام طرفاً على دراية وخبرة بالعمل الإلكتروني؟ وهل هذا سيشكّل ضابطاً من ضوابط التفويض؟ كيف؟ ومن هو الطرف الذي سيحدد المعايير لمن يقومون بتقويم أداء الموظف من حيث قدراته المهنية- الفنية، في عمله الإلكتروني؟ ويمكن طرح عشرات الأسئلة الشبيهة، التي ليست أخرها ما يتصل بالموازين النوعية (الدرجات) لكلّ عنصر من عناصر التقويم.

أما المادة (7)[1] التي تنصّ على أنه (تنظر لجنة النظر في الاعتراضات المنصوص عليها في المادة (72/د) من نظام الخدمة المدنية في اعتراضات الموظفين المحالة إليها من قبل الأمين العام، أو من يفوضه في موعد أقصاه 11/10، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 6/15 من كل عام). فوراً

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (1) ص 164.

عدداً من الملاحظات الشبيهة أيضاً، ولا حاجة- ربما- لتكرار ذلك. فاللجنة والحال هذه يجب أن تتشكل بمواصفات- ولو عامة، تأخذ في الاعتبار البيئة الإلكترونية الجديدة، لتتمكن من النظر بمهنية وموضوعية في الاعتراضات المقدمة إليها.

لقد سبقت الإشارة إلى أن النظام الساري في المملكة الأردنية الهاشمية هو نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002 وتعديلاته حتى تاريخ 1 / 11 / 2005، والنّظام الحالي هو (نظام معدل لنظام لنظام الخدمة المدنيّة لسنة 2002)، وتعديلاته حتى 2005/11/1.

وفيما يلي، قراءة نقدية مكثفة لهذه المواد استناداً إلى مدى تجاوبها أو تنافرها مع بيئة الحكومة الإلكترونية، وسُبُل تقييم الأداء في ظلها.

وحتّى تُقرأ المواد بوضوح، لا بدّ أوّلاً من تحديد معاني عدد من الكلمات والعبارات، وهو ما جاءت به المادّة (2) من النّظام، والّتي تقول[1]: (أ. يكون للكلمات والعبارات التالية حيثما وردت في هذا النظام المعاني المخصصة لها أدناه ما لم تدل القرينة على غير ذلك:

الديوان: ديوان الخدمة المدنية.

الدائرة: أي وزارة أو دائرة حكومية خاضعة لأحكام هذا النظام.

الخدمة المدنية: العمل في أي دائرة وفقاً لأحكام هذا النظام.

الوزير: الوزير فيما يختص بوزارته والدوائر المرتبطة به ولغايات هذا النظام تشمل كلمة (الوزير) ما يلي:

رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء.

رئيس الديوان الملكي الهاشمي فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرسالة: الملحق رقم (1) ص 162، و الملحق رقم (2) ص 167، و الملحق رقم (3) ص181.

رئيس مجلس الأعيان، فيما يتعلق بموظفي مجلس الأعيان ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب ورئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب إذا كان المجلس منحلاً.

رئيس أي دائرة يمارس صلاحيات الوزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة.

المجلس: مجلس الخدمة المدنية المشكل بمقتضى أحكام هذا النظام.

الأمين العام: أمين عام أو مدير عام الدائرة.

اللجنة المركزية: اللجنة المركزية لشؤون الموظفين في الديوان المشكلة بمقتضى أحكام هذا النظام.

اللجنة: لجنة شؤون الموظفين المشكلة في الدائرة بمقتضى أحكام هذا النظام.

المدير: مدير أي إدارة أو مديرية في الدائرة.

الوظيفة العامة: مجموعة المهام التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام هذا النظام أو أي تشريع أخر أو أي تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهام من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات.

الموظف: الشخص المعين بقرار من المرجع المختص، في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر بما في ذلك الموظف المُعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً.

الفئة: مجموعة من الوظائف ذات درجات ورواتب ومواصفات ومسؤوليات محددة بمقتضى أحكام هذا النظام.

الراتب: الراتب الأساسي الشهري الذي يستحقه الموظف ويتقاضاه مقابل قيامه بمهام الوظيفة التي يشغلها ولا يشمل العلاوات والمخصصات من أي نوع كانت.

البعثة: إيفاد الموظف للدراسة في مؤسسة تعليمية معترف بها للحصول على مؤهل علمي مدة متصلة تزيد على ثمانية أشهر سواء أكانت داخل المملكة أم خارجها.

الدورة: إيفاد الموظف للتدرب بغرض إكسابه معرفة علمية أو مهارة عملية أو كلتيهما معاً وذلك لمدة متصلة لا تقل عن شهر واحد سواء أكانت داخل المملكة أم خارجها.

المهمة العلمية: إيفاد الموظف، داخل المملكة أو خارجها، لحضور مؤتمر أو ندوة أو حلقة دراسية أو لقاء علمي أو للقيام بزيارة أو جولة استطلاعية أو ما هو مماثل لأي منها لمدة لا تزيد على شهر واحد.

الموفَد: الموظف الذي يوفد في بعثة أو دورة أو مهمة علمية وفقاً لأحكام هذا النظام.

المشروع: النشاط المعين الذي رصدت له مخصصات مالية في الموازنة العامة الرأسمالية الإنمائية في قانون الموازنة العامة أو في موازنة أي دائرة اقترنت بموافقة مجلس الوزراء.

وتنص المادة (67)[1] من هذا النظام على أنه:

(أ.

1) يعتمد المجلس أنموذجاً خاصاً لسجل تقييم أداء الموظفين يعده الديوان بالتعاون مع الدائرة ويستثنى من التقييم موظفو الفئة العليا.

2) يجوز وبالطريقة ذاتها إعداد أكثر من أنموذج واحد لسجل تقييم الأداء لأي دائرة إذا تعددت أعمالها ومهامها أو اختلفت وظائفها وفئات الموظفين فيها.

3) يدون الرئيس المباشر للموظف في السجل البيانات والملاحظات والوقائع الإيجابية والسلبية المتعلقة بأداء الموظف وسلوكه كل ثلاثة أشهر ويطلع مرؤوسيه على الجوانب السلبية في أدائهم لتقييمها.

ب. يعتبر سجل تقييم الأداء المرجعية عند تعبئة التقرير السنوي للموظف في نهاية مدة التقييم على أن يعكس هذا التقرير مستوى أداء الموظف الفعلي خلال السنة.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 181.

ج. لا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في سجل تقييم الأداء أو في التقرير السنوي سواء بالإضافة إليها أم بالحذف منها كما لا يجوز إجراء أي محو أو كشط فيها، وذلك تحت طائلة بطلان التعديل بجميع صورة.

د. للوزير وللأمين العام أو من ينيبه أي منهما الإطلاع على سجل تقييم أداء الموظفين في الدائرة للتحقق من أن تنظيمه قد تم وفقاً للتعليمات المقررة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح سير العمل في الدائرة إذا تبين أن في البيانات والملاحظات والوقائع المدرجة في السجل ما يقتضي اتخاذ تلك الإجراءات).

فلو أخذنا البنود 1-3 لسجلنا، مبدئياً، مرونة المادة، وخاصةً من زاوية إعداد أكثر من نموذج إذا تعددت الأعمال والمهام، أو اختلفت الوظائف والفئات للموظفين، ولكن ترجمة هذا المبدأ ليست بالأمر اليسير، خاصةً في ظروف العمل الإلكتروني الذي يحمل في ذاته عدداً واسعاً من المهمات والوظائف.

وإن من مهمات المبحث الثاني في هذا الفصل، أن يُعالج باستفاضةٍ، ما أمكن، هذا الجانب الهام من جوانب تقيم الأداء.

أما البند (الثالث) فيسجل له إطلاع الموظف على مستوى أدائه، والملاحظات على ذلك الأداء كلّ ثلاثة أشهر، ولكن مسألة الوتائر تبقى محل نقاش وبشكلٍ خاص في بيئة العمل الإلكتروني حيث يمكن تقديم تغذية راجعة فورية حول الأداء.

ويُلاحظ على البند (ج) أنه يفترِض سلفاً بيئة عملٍ ورقية، ولا يفترِض وجود أشكال إلكترونية للسجلات، وهذا ما يفترض وقفةً أخرى تشريعية قانونية، من أجل أخذ المستجدات بعين الاعتبار.

أما المادة (68)[1] من هذا النظام فتنصُّ على:

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 182.

(تحقيقاً للغايات المقصودة من سجل تقييم الأداء المنصوص عليه في المادة (67) من هذا النظام، تدون في هذا السجل البيانات والملاحظات والوقائع المتعلقة بأداء الموظف وفقاً للتعليمات التي يصدرها المجلس متضمنة بصورة خاصة ما يلي:

أ. مدى تقيده بأوقات الدوام الرسمي وانتظامه في عمله الوظيفي.

ب. مغادرة الدائرة أثناء الدوام الرسمي لأغراض خاصة ولقضاء أعمال شخصية سواء بإذن أم بدونه ومجموع المدد الزمنية للمغادرات في كل شهر.

ج. استقبال الزوار بصورة شخصية ومن غير المراجعين في أمور وأعمال رسمية.

د. السرعة أو التأخر في إنجاز المعاملات التي تحول أو ترسل إليه أو في إنهاء الأعمال التي تناط به.

هـ. مدى الدقة في العمل، وتكرار الأخطاء نفسها على الرغم من تنبيهه إليها.

و. إنجازه للعمل المطلوب منه في مدة زمنية محددة أو لما أنجزه من هذا العمل.

ز. مستوى الإبداع والابتكار في العمل، وإسهامه في تقديم الاقتراحات والدراسات لتطوير العمل في الدائرة.

ح. الرغبة في الإطلاع على الأعمال والمهام الأخرى للدائرة بصورة عامة والإحاطة بالتشريعات والأساليب المطبقة فيها.

ط. مدى تقبل الأفكار والآراء الجديدة أو المخالفة لأفكاره وآرائه وقدرته على مناقشتها بمرونة ودون تعصب.

ي. مقدرته الذاتية في الإقناع وطريقته فيها.

ك. سلوكه مع رؤسائه ومرؤوسيه وزملائه والمتعاملين مع الدائرة وعلاقته بهم وطريقة تعامله معهم.

ل. الإنذارات الموجهة إليه والقرارات التأديبية والأحكام القضائية القطعية الصادرة بحقه سواء بإدانته أم بتبرئته.

م. المشاكل الخاصة التي يواجهها والصعوبات المالية أو النفسية أو الجسمية التي يعاني منها، ومدى انعكاسها على عمله في الدائرة وعلى علاقته بالعاملين فيها أو المراجعين لها).

ولعل أبرز مُلاحظة على فقرات هذه المادة أنها تولي الصورة التقليدية للتقويم وزناً مُبالغاً فيـــه، وربما لو استثنينا الفقرات (هـــ، و، ز) وجزئيات متناثرة هنا وهناك في الفقرات الأخرى؛ لـــصحَّ لنـــا افتراض أن المُشرِّع لم يولِ البيئة الإلكترونية عنايةً تستحقها عندما وضع هذه الفقرات، ورغم أهميـــة عدد من الأبعاد والمقاييس التي نصت عليها هذه المادة إلى أنها أغفلت ربما، طبيعة العمل الإلكترونـــي من حيث نوعية العمل أو كميته، أو الاستناد إلى السجلات التي تقدمها أجهزة الحاســـوب والبرمجيـــات الخاصة لتقييم الأداء. وهذه أيضاً، من المسائل المركزية التي على هذه الدراسة التصدي لها في المبحث الثاني من هذا الفصل.

أما المادة (69)[1] فتنصُ على:

(أ. باستثناء موظفي الفئة العليا، يتم تقييم أداء جميع الموظفين لأعمالهم وواجباتهم الوظيفية وكفاءاتهم وقدراتهم على أدائها وإنجازهم لها وإنتاجهم فيها وسلوكهم أثناء قيامهم بها وعلاقـــتهم مـــع رؤســـائهم ومرؤوسيهم وزملائهم والمراجعين بموجب نماذج تحدد فيها التقديرات الخاصة بذلك التقييم وفقاً لأحكام هذا النظام.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 183.

ب. يتم تقييم أداء الموظف سنوياً وفق أنموذج التقرير السنوي الذي يعده الديوان لهذه الغاية ويقره المجلس ويجوز إعداد أكثر من أنموذج للدوائر أو لأي دائرة أخرى حسب فئات الموظفين أو الوظائف فيها أو المهام الموكلة لموظفيها ولأي اعتبار آخر يتطلب التقييم.

ج. يُصدر الديوان التعليمات الخاصة بكيفية تنظيم سجل أداء الموظفين في الدوائر والتقارير السنوية المتعلقة بهم بما في ذلك التقارير السنوية الخاصة بالموظفين المنتدبين والمعارين والموفدين في بعثات أو دورات والمجازين لأغراض دراسية والمجازين بدون راتب وعلاوات على أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير).

والمُلاحظة الرئيسة على هذه المادة لا تتعلق بإطارها العام، بل بأساليب ترجمة هذه الصيغ التشريعية في المستويات الواقعية الملموسة. فالفقرة (ب) على سبيل المثال تتحدث عن تقييم الأداء سنوياً، ولكن ترجمة عملية إعداد الأنموذج وخاصةً في بيئة العمل الحكومي الإلكتروني مهمةٌ دقيقة تتطلب الكثير من الجهد والخبرة الفنية، والإدارية، والتشريعية مجتمعةً معاً. والصعوبة هنا تتمثل أساساً في التعدد والاتساع والتنوع في العمل الإلكتروني. وفي كثيرٍ من الأحيان تتداخل مستويات العمل. وعلى سبيل المثال، قد يتطلب هذا العمل مُجرد إدخال بيانات دون الحاجة إلى كثيرٍ من الابتكار، ولكن المهمة ذاتها قد تتطلب إدخال البيانات بالتعامل مع أنساق مركبة في قواعد بيانات ذات بُنية تحتاج إلى معرفة ببرمجيات محددة، وهذا المثال ينطبق إلى هذا الحد أو ذاك على عددٍ كبير من مهمات العمل الإلكتروني.

وتبرز هنا مسألةٌ أخرى قد لا تقل أهمية، وجوهرها أن كثيرين من غير حَمَلة الشهادات، أو الخاضعين لدورات مُتخصصة، يُتقنون العمل أكثر من زملائهم المؤهلين أكاديمياً. فما العمل في تقييم عمل هؤلاء؟ إن هذا السؤال، ومثيلاته كثيراً، ما يُطرح في بيئات العمل الإلكتروني، والإجابة عنه وعنها ليست مباشرة. كما تتفاوت إلى حدٍ بعيد قدرات الأفراد على اكتساب المعارف في الوحدة الزمنية،

فمن الناس، ولأسباب متعددة، من يستطيع، خاصةً في عالم المعلوماتية، أن يُتقن المزيد من المهارات أكثر من غيره. فكيف يمكن أخذ القدرة على التطور في الاعتبار؟ وكيف يمكن عكس ذلك في نماذج تقييم الأداء؟ وبأي أوزانٍ نوعية؟...

وجاء في المادة (70)[1]:

(أ. تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب التقرير السنوي الذي ينظم وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (69) من هذا النظام ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية:

1) جيد جداً.

2) جيد.

3) متوسط.

4) ضعيف.

ب. توضع التقديرات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وذلك وفقاً للأنموذج المعتمد للتقرير السنوي).

ومرةً أخرى تُعيدُنا هذه المادة إلى الأسئلة والملاحظات التي جاءت تعقيباً على نصوص المادة (69)[2] من النظام. ولكن السؤال الأهم عندما يُصار إلى التنفيذ ووضع اللوائح والأنظمة والنماذج المحددة. وهذه "المُعضلة" تبدو جليّةً لدى التمعن في الفقرة (ب) من هذه المادة وتحديداً في وضع أُسس

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 184.

[2] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 183.

تقدير علامة لكلٍّ من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف، وهو ما عبرت عنه هـذه الدراسة بالأوزان النسبية.

إن هذه المسألة شائكة في بيئة العمل التقليدي تبعاً لنوعية العمل أو الوظيفة وبيئتهما وظروفهما، ولكنها شائكةٌ أكثر في بيئة العمل الإلكتروني. وللتذكير، فحسب، تُطرح أسئلةٌ عمليةٌ وفنيـةٌ، وقانونيـة تتعلق بالطرف الذي يستطيع تقييم مستوى الإنجاز، خاصةً في مواجهة المهمات الأكثر حساسيةً ودقةً في عالم المعلوماتية والاتصالات، كما يُواجه المُشرّع ورجل القانون والإداري والباحث بالعديد مـن تلـك الأسئلة حين يتعلق الأمر بوضع الأوزان النسبية المذكورة. فمن غير المعقول مثلاً، أن تُعطى للمعـايير التقليدية التي يقترحها مباشرةً أو ضمناً نظام الخدمة المدنية ذات الوزن في كلٍّ من البيئتـين "الورقيـة" والإلكترونية؛ إذ تتدخل في الحالة الأخيرة عناصر جديدةٌ تماماً وتحتاج إلى معالجةٍ خاصةٍ ومتخصصة في الموضوع.

ومرةً أخرى تقع على عاتق هذه الدراسة مسؤولية الاجتهاد في الإجابة عن الأسئلة المطروحـة كأمثلة، وما يُماثلها من أسئلة.

وجاءت المادة (71)[1] لتزيد من صعوبة المسألة آنفة الذاكر، فهي تقول:

(أ. على الرؤساء المباشرين ورؤسائهم في الدائرة مراعاة الدقة التامة واعتماد الحقيقة دون غيرها فـي تدوين البيانات والوقائع والملاحظات في السجل الخاص بتقييم أداء الموظفين وفـي تنظـيم التقـارير السنوية عنهم والقيام بتقييم ذلك الأداء ووضع التقديرات لكل منهم على أساس من العدالة والتجرد مـن الأغراض الشخصية تحت طائلة المسؤولية التأديبية.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 184.

ب. إذا اتخذت بحق الموظف أي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام خلال سنة التقدير فلا يجوز أن يكون تقديره في التقرير السنوي أكثر من جيد).

فالفقرة (أ) من هذه المادة أشبه بالمناشدة الخطابية، وتفتقر بحكم الأمر الواقع إلى ضوابط واضحة. ومفهومٌ أن المُشرِّع ما كان له أن يدخل في تفاصيل هذه المسألة وحدودها ولكن الخطوات التي تستتبعها هذه الفقرة تحتاج على وجه العموم إلى دراسةٍ معمقة من جانب المستويات الإدارية والتشريعية، والفنية المتخصصة عند محاولة ترجمتها إلى وسيلة فعالة وأكثر موضوعية في تقييم الأداء، وغنيٌ عن التكرار التشابك الإضافي الذي تخلقه بيئة العمل الإلكتروني الحكومي في هذه المستويات جميعها.

أما الفقرة (ب) فتقبل المعالجة النقدية من زاوية طبيعة العقوبة.

وجاءت المادة (72)[1] في أربع فقرات كما يأتي:

(أ. تكون جميع مراحل إعداد سجل الأداء والتقرير السنوي مكتومة ولا يجوز اطلاع الموظف عليها إلا إذا كان تقديره النهائي في التقرير السنوي الذي يضعه صاحب الصلاحية أو من يفوضه بدرجة متوسط أو ضعيف.

ب. ترسل نسخة عن التقرير السنوي إلى الموظف من قبل صاحب الصلاحية أو من يفوضه إذا كان تقديره السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف وللموظف حق الاعتراض عليه خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتسلمه له، وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال هذه المدة تستكمل الإجراءات اللازمة لاعتماده.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 185.

ج. أما في حال اعتراض الموظف على التقدير فيقوم صاحب الصلاحية أو من يفوضه بإحالة التقريـــر مع الاعتراض للّجنة المنصوص عليها في الفقرة (د) من هذه المادة.

د.

1) يشكل الوزير لجنة أو أكثر كل منها مؤلف من ثلاثة من كبار موظفي الدائرة ويعين رئيساً لها مــن بينهم تتولى النظر في الاعتراضات التي يقدمها موظفو الدائرة على تقاريرهم السنوية وفقاً لأحكام هذه المادة والفصل فيها.

2) يشترط في تشكيل أي من تلك اللجان أن لا تكون درجة رئيسها أو أحد عضويها أقل مــن درجــة الموظف المعترض وتجتمع بكامل نصابها وتصدر قراراتها بالإجماع أو بأكثرية الأصــوات وتكــون قطعية.

3) يترتب على اللجنة أن تصدر قرارها في الاعتراض خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تــاريخ تقديمه إليها وتبني قرارها في أي اعتراض على ما ورد عن الموظف في سجل الأداء وفــي أي قيــود أخرى أو سجلات أو ملفات في الدائرة تتعلق بالموظف ويبلغ الموظــف بقرار اللجنة).

وهذه الفقرة فتحت العديد من أبواب النقد وفي أكثر من اتجاه. فهي في الفقرة (أ) تطلب أن تكون جميع مراحل إعداد سجل الأداء والتقرير السنوي مكتومة ولا يجوز اطلاع الموظف عليها إلا إذا كــان تقديره النهائي في التقرير السنوي الذي يضعه صاحب الصلاحية أو من يفوضه بدرجــة متوســط أو ضعيف. فلماذا هذه السرية غير المفهومة إلاّ في حدود ضيقة لمنع حصول حالة من الفوضى والهــرج، ولكنها سريةً مفضوحة لأنه يتم إبلاغ الموظفين ذوي التقدير متوسط أو ضعيف، والبقية تعرف تلقائيــاً أنها حصلت على درجة جيد أو جيد جداً. ثم إن التشريعات والنظم الإدارية المعاصرة باتت أكثر شفافية بهذا الموضوع، بل تَقوَى المدارس الإدارية التي تدير بالأهداف حيث يحدد الموظف ما يريد أن يــصل إليه، ويتم سلفاً تقرير الدرجة استناداً إلى ما يتحقق من الأهداف.

والفقرة (ب) أيضاً شائكة بالمعنى المذكور أعلاه، فلماذا لا يعرف الموظف الذي حصل على تقدير جيد مثلاً بذلك، ولماذا لا يُسمح له بالمطالبة بما هو أكثر من ذلك، أو معرفة النقاط والأسباب التي أدت إلى خسرانه بعض الدرجات؟ وهكذا...

والفقرة (د) من هذه المادة لا تشترط أي حدودٍ اختصاصية في تشكيل اللجنة التي تبحث الاعتراض، وهذا ما يخلق المزيد من المشاكل والصعوبات أمام عملية التقييم الموضوعي، خاصةً في ظل تراكيب العمل الإلكتروني، وفي بيئة الحكومة الإلكترونية بشكلٍ محدد فيما يتصل بموضوع هذا البحث. وهذه الفقرة تطرح أيضاً أسئلةً لعلها مشروعة فيما يتعلق بقدرة الوزير على تشكيل اللجان التي تنظر في الاعتراضات، فهل هو على درايةٍ متخصصة في مختلف الاعتراضات بحيث يشكل لجنة تستطيع حقاً النظر بموضوعية، وعلمية، ومهنية في الاعتراض خاصةً إذ استند إلى أسبابٍ فنية تقنية تحتاج إلى درايةٍ وخبرةٍ خاصتين؟

والبند الثاني من هذه الفقرة يفترض المراتبية الوظيفية أساساً في تشكيل اللجان ولا يأخذ في الاعتبار طبيعة الاعتراض.

وتنصّ المادة (73)[1]:

(أ. بعد اكتساب نماذج التقارير السنوية عن أي سنة الصفة القطعية، يقوم الأمين العام أو من ينيبه من كبار موظفي الدائرة بتدقيقها لاتخاذ الإجراءات والقرارات التالية بشأنها:

1) إذا تبين أن التقدير الوارد في التقرير السنوي لأي موظف بدرجة (متوسط) فيتم إشعاره خطياً إلى مظاهر تقصيره وأسبابه ويطلب إليه العمل على تلافيها.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 186.

2) وأما إذا كان تقدير الموظف في التقرير السنوي بدرجة (متوسط) وكان تقدير أدائه في السنة السابقة مباشرة بدرجة (متوسط) أيضاً فيوجه إليه إنذار يُطلب إليه فيه تحسين مستوى عمله وإنتاجه ورفع كفاءته فيه.

3) وإذا كان التقدير في أنموذج التقرير السنوي لأي موظف بدرجة (ضعيف) فيوجه إليه إنذار يُطلب فيه تحسين مستوى عمله وإنتاجه ورفع كفاءته.

4) وإذا كان أي موظف قد أُنذر في السنة السابقة مباشرة على الوجه المبين في البندين (2) و(3) من هذه الفقرة، وللأسباب الواردة فيه وكان تقدير أدائه للسنة الحالية بدرجة (متوسط) أو (ضعيف) فينقل إلى وظيفة أخرى تتناسب مع كفاءته وقدراته ويخضع لبرنامج لإعادة تأهيله يعد لهذه الغاية.

5) وإذا كان موظف قد نقل في السنة السابقة مباشرة على الوجه المنصوص عليه في البند (4) من هذه الفقرة وللأسباب الواردة فيه، وكان تقدير أدائه للسنة الحالية بدرجة (متوسط) أو (ضعيف) فتنتهي خدماته.

ب. تتخذ القرارات والإجراءات المنصوص عليها في البنود (1) و (2) و (3) من الفقرة (أ) من هذه المادة بقرار من الأمين العام، وتتخذ الإجراءات الأخرى والمنصوص عليها في البندين (4) و (5) من تلك الفقرة من قبل المرجع المختص بتعيين من يماثل الموظف في الدرجة والراتب).

وأقل ما يُقال من هذه المادة أن فيها -مع الاحترام- درجةً من الاعتباطية، فليس مفهوماً ولا مبرراً أن تكون درجة متوسط هي الداعي للإشعار الخطي إلى مظاهر التقصير، وليس الإنجاز الجيد سراً يجب أن نُخفيه، بل إن كلاً من عناصر الإخفاق، وعناصر النجاح والتميُّز يجب تحديدها؛ لتنبيه المخطئ إلى خطئه، وتقصيره، وتعزيز دوافع النجاح والمزيد منه لمن يبدع في عمله.

والتغييرات في قدرات الموظفين العاملين في مجال المعلوماتية، والاتصالات تكون مفاجئةً في كثيرٍ من الأحيان؛ فهذه التغيرات تحصل في وتائر غايةً في التفاوت، وتستحق أن تُولي عنايةً خاصة من المُشرِّع والإداريّ وأهل المعلوماتية.

وفي الفقرة (ب) من هذه المادة قد يُستحسن أن يُعاد النظر في الجهات التي تتخذ القرارات والإجراءات المنصوص عليها في المادة (أ) بحيث تُراعي خصائص العمل في بيئة تكنولوجية المعلومات.

وأخيراً، أتت المادة (74)[1] فقالت:

(ترسل الدائرة إلى الديوان كشفاً معتمداً وموقعاً من أمين عام الدائرة يتضمن أسماء موظفيها من الفئة الأولى والثانية والثالثة والتقدير النهائي لكل منهم في التقرير السنوي قبل نهاية شهر تشرين الثاني من كل سنة على أن تراعى فيه السرية التامة، ولا يجوز إدخال أي تعديل عليه بعد إيداعه لدى الديوان).

والمُلاحظة هنا، تتعلق أيضاً بالتقسيم غير المبرر في كثير من الأحيان لفئات الموظفين، وهذا ما يَبرُز بوضوحٍ أعلى في بيئة عمل الحكومة الإلكترونية، وتَسارع الحركة الأفقية والعمودية فيها.

لقد سبقت الإشارة إلى أنه يكاد لا يكون هناك خلاف، ربّما، حول وجود مشكلات تقليديّة في تقارير الكفاءة. والمسائل المطروحة في بيئة الحكومة الإلكترونية لحل هذه المشكلات، يتصدى لها التشريع، وتتصدى لها الإدارة، ويتصدى لها المتخصصون في المعلوماتية.

وجوهر المسائل المُثارة يتمحور في المعايير ذات الصدقية، والتي تستطيع إدراك التحولات، والمستجدات التي دخلت في عالم الإدارة الإلكترونية، وفي عمليات تقييم الأداء ضمنها.

---

[1] انظر ملاحق هذه الرّسالة: الملحق رقم (3) ص 187.

وكانت قد سبقت الإشارة إلى أن تقويم كفاءة الموظف وإنتاجه يخضع في غالبية الوظائف العامة لقواعد رتيبة (روتينية). فكيف تُحل هذه المسألة في البيئة الإلكترونية؟ وكيف تصدُق، إلى هذا الحد أو ذاك، دلالات الدرجات التي توضع في وصف أداء "الموظف الإلكتروني"؟

وهذا سؤالٌ مركزي على هذه الدراسة أن تحاول الإجابة عنه.

لماذا؟

لأن تأسيس المعايير القانونية والفنية والإدارية يُصبح مسألةً في غاية التعقيد إذا ما أُريد تصميم نظامٍ لقياس الأداء يحترم خصوصية هذا الميدان أو ذاك من ميادين العمل. ولذلك تتبرّز بصورةٍ ملحوظةٍ أكثر فأكثر الحاجة إلى صياغاتٍ ومعايير جديدة في تناول هذه المسألة. وأوّل ما يتبادل إلى ذهن المُشرّع أو رجل القانون، أو الإداري هو الكيفية التي يمكن معها التقاط العناصر الأكثر مركزية وجوهرية لعملية التقويم.

ولما كانت المؤشرات الخاصة بتقسيم العمل إلى عددٍ من المعايير تتطلب صياغاتٍ محددة لعناصر مخددة؛ صار من الضروري في البيئة التقليدية والبيئة الإلكترونية معاً أن تهتم المؤشرات بدراسة ظروف العمل وأثرها على الوقت والتكلفة. وكما سبقت الإشارة، فإن المؤشرات تهتم "بإمكانية وضع معدل أداء العاملين لكل عنصر من عناصر التحليل. وتهتم بإظهار الهيكل التنظيمي؛ لتطويره ليتماشى مع أسلوب البرامج والأداء". صار من الضروري التعامل مع ظروفٍ جديدة جوهرها بيئة العمل الحكومي الإلكتروني، وما تفرضه من توصيف للوظائف، والمهمات، وعلاقاتها بالوقت والجهد والإنجاز فيما يمكن أن نسميه الفعالية، والفاعلية في العمل.

وعليه، يُوضع المُشرّع أمام تحدياتٍ جديدةٍ أيضاً. فهو، من جهة، مُطالَبٌ باستيعاب العناصر الجديدة وصياغتها في المواد، والفقرات، والبنود التي تُقدم تصريحه التشريعي، والقانوني في بناء شروطٍ

موضوعية، وقابلة إلى هذا الحد أو ذاك للقياس قضائياً، وتشريعياً، وقانونياً، وفنياً، وهذه بالتأكيد مهمـــةٌ غير سهلة.

وعند طرح الأسئلة المتصلة بالتقييم التي يمكن بها تحديد العناصـــر الشخـــصية، والإنـــسانية، والفنية، ومعاييرها، تبرُز مهماتٌ إضافية على المُشرِّع التمعن فيها قبل الخوض في صـــياغة القـــوانين الخاصة بأداء الموظف العام في بيئة الحكومة الإلكترونية.

ولمّا كانت أساليب التعدد في التقييم ذات مكانة إدارية تتعزز باستمرار، فإن الأخذ بوجهات نظر أطرافٍ مختلفة في عملية التقييم من أجل الوصول إلى بُنيةٍ يُعتدُ بها في هذا الميدان؛ فإن وجهات النظر الشخصية، والذاتية لم تعد تكفي في بيئة الحكومة الإلكترونية. فعلى الأقل هناك ســجلاتٌ وبرمجيـــاتٌ تستطيع بذاكائها الخاص أن تقدم معطيات وبيانات يمكن بناءً عليها تقديم وصف أفـــضل لكـــمّ الجهـــد المبذول ونوعيته، ومستويات إنجازه.

ومن هنا أيضاً، يتطلب الأمر وقفةً تشريعيةً وإداريةً أخرى.

إن المعايير تتضمن أنشطةً يمكن قياسها وأنشطةٌ أخرى يتعذر قياسها، وتعيـــين الحـــدود بـــين الأنشطة التي يمكن قياسها بموضوعيةٍ في غاية الدقة في بيئة العمل الإلكتروني، هي أنشطةٌ يمكن قياسها كماً ونوعاً باستخدام البرمجيات المتوافرة لهذا الغرض، وهنالك أيضاً أنشطةٌ مساعدة ذات شأن، وهـــي الأنشطة التخصصية.

وهنا، ومن جديد أيضاً، تُطرح أسئلةٌ تشريعية وفنية هامة في مجمل عملية تقييم أداء الموظف، وهامة جداً في البيئة الإلكترونية التي تتسِم دائماً بحساسية دقتها، ودرجة صدقيتها القانونيـــة، والفنيـــة. ولأن هذه المسألة تحتاج إلى وضع درجاتٍ محددة، وبأوزانٍ نسبية محددة، يجب التوقف عندها باهتمامٍ خاص، تشريعياً وإدارياً وفنياً.

وفي وصف الأنشطة المحددة، يفيض الأدب النظـري، والتجريبـي، فـي الفقـه التـشريعي، والقانوني، بالعديد من الاجتهادات. ولكن تعيين الحدود الفاصلة بين مستويات الاختـصاص، ودرجـات الإنجاز، في كلٍّ منها، يبقى مسألةً على المُشرِّع، والإداري، والمتخصص في نظم المعلومات، الاجتماع معاً لدراستها، وصياغة أنظمتها، ولوائحها، وقبل ذلك، قوانينها.

ولعل من المُجدي تأكيد أهمية كل ذلك ليس فقط من زاوية أهمية التقييم الموضوعي لأداء الفرد، والآثار التي يُنتجها ذلك في التوازن المؤسسي والرضا الوظيفي، وحفز الموظفين من أجل المزيد مـن النماء والتطور إنسانياً، ومهنياً، بل وأيضاً، من حيث ما يعكسه كلّ ذلك على أداء الوحـدات التنظيميـة وأداء المؤسسة بمجملها.

وفي هذه الحلقات المتسعة انطلاقاً من الفرد، إلى الوحدة التنظيمية، إلى المؤسسة، من الجـدير التوقف عند مفهوم أداء الفرد كما هو في ذاته ثم الانتقال إلى الأبعاد الفنية، والتـشريعية، والقانونيـة، لتعبيرات قياس الأداء حتى تُبنى هذه المنظومة على أُسسٍ أكثر انسجاماً ومتانة. ولمّا كان أداء الموظف يُعبر عن مجمل ما يقوم به في عمله من أجل تحقيق أهداف ذلك العمل فإن تناول هذا الأداء يجـب أن يتصل بالضرورة بأداء الوحدة، والمؤسسة، وأهدافهما في مجمل الرؤية التي وضعتها تلـك المؤسـسة بنفسها فيما يمكن تسميته المهمة الأبعد، والأكثر عمقاً.

ولكن كلّ ذلك سيفتقر إلى السند العملي والتنفيذي إذا لم يترافق مع التدابير القانونية اللازمة التي عليها أن تُشكل في نهاية المطاف الحكم النزيه، والمخلص، والعادل، والعلمي، والواقعي، الأمـر الـذي يضع على كاهل المُشرِّع، ورجل القانون، أعباءً إضافية.

إن هذه المسألة تقود مرةً أخرى، إلى طرح موضوع المرجعية القانونية الرئيسة التي تُنظم فـي الخطوط العامة عمليات تقييم الأداء، وضوابطها، ونواظمها. وهذه المرجعية توجد عندما تكون هنـاك

برمجيات إلكترونية حاضرة للعاملين، وأجهزة حواسيب متوافرة، وموظفين قادرين على التعامل معهـــا.

أما ثاني المرجعيات فيتمثل في القوانين، والأنظمة، والتعليمات التي تنظم ذلك كله.

المبحث الثّاني

التشريعات المقترحة لتقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية

رغم توافر عدد من المصادر والمراجع والأدبيات ذات الصلة العامّة بموضوع الدراسة الحاليّة، إلاّ أن تلك الدّراسات لا تتحدّث عن تقييم أداء الموظّف العامّ في بيئة الحكومة الإلكترونية، كما أن اختيار دراسات ونماذج وتطبيقات تتفق إلى درجة بعيدة مع موضوع هذه الدراسة يبدو أمراً غير واقعيّ، لا من حيث قدرة تلك الدراسات على معالجة وقائع في مكان أو زمان أو آخر، أو في ظروف بلدان أخرى، ولا من حيث البيئة السياسية والاجتماعية-الاقتصادية والثقافية، ولا من حيث الإمكانيات التقنية وإمكانيات الموارد البشريّة والمؤسسات، ولا حتّى من حيث الرؤية لدور الإدارات والحكومات الإلكترونية، والبُنى القضائيّة والتّشريعيّة، وتطبيقات المعلوماتية والإنترنت في هذا الجانب أو ذاك من جوانب المهمّات المطلوب إنجازها، والأنشطة التي يقع على عاتق مؤسسات القطاع العام القيام بها؛ لتحقيق أهداف محدّدة.

ينقسم هذا المبحث إلى مطلبين أولهما: متطلّبات بيئة الإدارة الإلكترونية، وأسسها التّشريعيّة والفنيّة والإداريّة، أما المطلب الثاني: الآفاق التّشريعيّة والفنيّة في بيئة الإدارة الإلكترونية.

المطلب الأوّل

متطلّبات بيئة الإدارة الإلكترونية، وأسسها التّشريعيّة والفنّيّة والإداريّة

يتطلب بناء الحكومة الإلكترونية، تقنية، وتنظيمية، وإدارية، وقانونية، وبشرية، وأهم ثلاثة متطلبات أشار إليها الكثير من الخبراء في هذا الحقل، يمكن أن تُلخَّص فيما يأتي[1]:

1 – حل المشكلات القائمة في الواقع الحقيقي قبل الانتقال إلى البيئة الإلكترونية، وللتمثيل على أهمية هذا المتطلب نضرب المثال بشان محتوى الحكومة الإلكترونية، إذ يجب على الحكومات أن تقوم بتوفير المعلومات اللازمة بمواطنيها عبر الانترنت. ويجب أن تتوافر سياسات، وبرامج يتم بموجبها تحديد جميع الوثائق، والمعلومات، والنماذج الحكومية مباشرة عبر الانترنت. وباختصار كلما ظهرت وثيقة حكومية جديدة أو معلومات جديدة يجب وضعها مباشرة على الانترنت. وفي هذا الإطار فان أكبر مشكلة تواجهنا هي مشاكل التوثيق القائمة في الحياة الواقعية، إذ ليس ثمة نظام توثيق فاعل يضع كافة، وثائق العمل الحكومي في موضعها الصحيح بالوقت المطلوب، فإذا ما كان هذا واقع العمل الحقيقي فإن من الخطورة الاتجاه لبناء الحكومة الإلكترونية قبل إنهاء المشكلة القائمة في الواقع غير الالكتروني.

2 – حل مشكلات قانونية في التبادلات التجارية الإلكترونية، وتوفير وسائلها التقنية والتنظيمية، ذلك إن جميع المبادلات التي تتعامل بالنقود يجب وضعها على الانترنت، مثل إمكانية دفع الفواتير والرسوم الحكومية المختلفة مباشرة عبر الانترنت، وجعل هذه العملية بينية بمعنى إنها تردد لتشمل كل من يقوم لأداء التعاملات التجارية مع المؤسسات الحكومية.

3 – توفير البنى، والاستراتيجيات المناسبة الكفيلة ببناء المجتمعات، فبناء المجتمعات يتطلب إنشاء وسيط تفاعلي على الانترنت يقوم بتفعيل التواصل بين المؤسسات الحكومية، وبينها وبين المواطنين،

---

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

وبينها وبين مزوديها. بحيث يتم توفير المعلومات بشكل مباشر عن حالة أية عملية تجارية تم تأديتها في وقت سابق إضافة إلى استخدام مؤتمرات الفيديو لتسهيل الاتصال بين المواطن، والموظف الحكومي.

ويُعدّ موضوع البناء القانوني للحكومة الإلكترونية من أكثر موضوعات الحكومة الإلكترونية حساسية وأهمية، مع انه لا نرى في الواقع العربي نشاطا تشريعيا يراعي هذه الأهمية، وإذا كان ما سبق من بحث في التحديات القانونية للأعمال الإلكترونية قد وصفناه بأنه الإطار الذي جمع كافة تحديات قانون الكمبيوتر، وذلك صحيح، وإذا كان متصورا أن تظهر أية تحديات لتقنية المعلومات لا تتصل بفروع قانون الكمبيوتر فإن هذا لا يمكن تصوره بالنسبة للحكومة الإلكترونية[1]:

1. فالعلاقات فيما بين الجهات الحكومية والأفراد في شتى الميادين ومختلف القطاعات تأسست على تعبئة الطلبات والاستدعاءات الخطية والمكتوبة، وتسليم الأصول والحصول على مستندات رسمية.. وغيرها من الوقائع التي تجعل علاقة المواطن بالموظف الحكومي لا يحكمها غير الورق والكتابة، وليس أي ورق وإنما في الغالب نماذج حكومية وليست أية كتابة وإنما في الغالب كتابة موثقة ضمن مفهوم المستندات الرسمية المقرر قانونا.
2. وثمة إشكالات في ميدان أنظمة الرسوم والطوابع وعمليات استيفائها.
3. وثمة مشكلات تتصل باجرات العطاءات الحكومية وشرائطها الشكلية.
4. وإشكالات تتصل بوسائل الدفع وقانونيتها ومدى قبول القانون للدفع (القيدي – نسبة للقيد) كبديل عن الدفع النقدي.
5. وثمة إشكالات في ميدان حماية أمن المراسلات الإلكترونية في ظل غياب استراتيجيات امن شمولية في بيئة المؤسسات العربية سواء في القطاعين العام أم الخاص.

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

6. ومن جديد يطفو على السطح التساؤل حول حجية التعاقد الالكتروني وحجية الإثبات بالوسائل الإلكترونية.

7. وثمة خشية من أن يكون التكامل الرقمي على حساب السرية وعلى حساب الخصوصية وحريات الأفراد.

8. وفي ظل غياب قواعد المساءلة الجنائية على العبث بالكمبيوتر والشبكات وإساءة استخدامها وعلى الأنشطة الجرمية المرتكبة بوساطتها، ثمة خشية على أمن التعامل سواء فيما بين المؤسسات الحكومية أم بينها وبين الجمهور.

إن هذه المسائل مجتمعة، لا تقول صراحة إن الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية مواجه بعمليات جديدة، وأن تقويم أدائه، بالتالي، يتطلب معايير وأدوات ووسائل وتشريعات وأنظمة تتلاءم مع هذه المتغيرات. ولكن نظرة متمعّنة في كل بند من البنود التي وردت أعلاه، يُستنتج منها أن كل متغير يمسّ بطريقة أو بأخرى، وبشكل أو بآخر، أداء الموظف العام، ومهامه، والتزاماته، ويمسّ، بالتالي، تقويم عمله... وهذه المسألة تستدعي العمل على وضع تشريعات تخاطب هذه التحديات.

ومع المميزات والإمكانات في تعديل الصورة وتحريفها وتحويرها، أو الجمع بين عدة صور، ينتج لدينا صورة أو وثيقة مزورة، ليس لها من الأصل والحقيقة شيء، وبالتالي تنتج عن هذه العمليات التي تطبق على صور آلات التصوير الرقمية، عدة جرائم يلزم توصيفها وإصدار تشريعات خاصة بها، ومن ثم طرح عدد من الإشكاليات المختلفة مثل[1]:

ـ هل يؤخذ بهذه الصور كشاهد إثبات ودليل قاطع على إثبات وقوع الجريمة أو ارتكاب جريمة؟

ـ ما العقوبات القانونية والشرعية التي تطبق في مثل هذه الجرائم؟

---

[1] أحمد محمد العنزاوي، مجتمع المعلومات العربي الواقع الراهن وتحديات العولمة، (تحميل: 2006). مُتاح: http://www.arabcin.net/arabic/5nadweh/pivot_7/arab_information_society2.htm

ـ هل يعتبر القضاء هذه الإشكاليات جنح أم جرائم عن سابق الإصرار والترصد؟

وما من خلاف، ربّما، حول وجود مشكلات تقليديّة في تقارير الكفاءة – التقويم. فهذه مشكلات لا تزال قائمة في تقويم أداء الموظّف العامّ. وطلبه يقتبس ما يقوله الأستاذ ليونارد هوايست في هذا المجال، من أن تقارير الكفاءة تُعدُّ من أكثر الأمور التي تثير النقد في إدارات شؤون العاملين، نظراً لأن هذه العملية لا ترتكز على أسس محددة المعالم ومتماثلة (standardized)، ويقول إنه رغم تاريخ الإدارة الطويل، فإنه لم يكن ممكناً الوصول إلى نظام ناجح في هذا الخصوص، بحيث يتلافى أوجه النقص والضعف التي تعرّض هذه العملية لكثير من حملات الهجوم والانتقاد.

فتقويم كفاءة الموظف وإنتاجه يخضع في غالبية الوظائف العامة لقواعد ورقية–قديمة، غير كفيلة بتحقيق نظام فعال في هذا الميدان. وهكذا، غالباً ما تتضمن هذه القواعد ضرورة وضع درجات للموظفين؛ نظراً لأن هذا العمل يعتبر واجباً مفروضاً على الرئيس في أنظمة الوظيفة العامة، ولكن هذه الدرجات غالباً ما تكون مرتفعة جداً بحيث إنها تفقد مدلولها[1].

ولذلك، تُبذل باستمرار جهود لأجل تحسين وضع تقييم الموظفين، فقد فكر بعض القائمين على الوظائف العامة بضرورة طرح مجموعة من الأسئلة الدقيقة على المسؤولين عن التقييم يمكن بوساطتها التعرف على المقومات والخصائص والمميزات الإنسانية والشخصية لشاغل الوظيفة، وعلى جودة العمل المؤدى وتناسقه، وعلى الكفاءة والمثابرة والنشاط والتركيز على العمل الذي يقوم به الموظف، دون الاكتفاء بتقييم إجمالي[2]. ويظهر أن بعض القائمين على الوظائف العامة فكروا بطريقة التقييم المتعددة، وذلك بوساطة إعطاء الحق في التقييم لأكثر من شخص واحد، ومن ثم أخذ متوسط هذه التقييمات المتعددة، وذلك بغية تحقيق الموضوعية بقدر الإمكان والتخلص من العداء أو التحيز الشخصي الذي قد

---

[1] الدكتور عبدالله طلبه، الوظيفة العامّة في دول عالمنا المعاصر. مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق، 1981، ص 205-206.

[2] الأجندة الوطنيّة الأردنيّة، مرجع سابق.

يفسد الهدف الأساسي من عملية التقييم. ومع ذلك فإن جميع هذه التطورات تعتبر سهلة من الناحية النظرية، ولكنها تبدو من الناحية العملية صعبة التحقيق، وتتطلب وقتاً كبيراً. فالواقع أن عملية التقييم الموضوعي والفعال للموظفين ليست على درجة من السهولة، كما هو الحال بالنسبة لطلاب المدارس والمعاهد.

إن إعداد سياسة وطنية للمعلومات مسألة في غاية التعقيد والأهمية في الوقت نفسه. إنها في غاية التعقيد لأنها متداخلة مع السياسات الأخرى في مجالات التعليم، والبحث العلمي، وتحديث الصناعة والتجارة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات والأنظمة المصرفية، واللسانيات... إلخ. كما أنها في غاية الأهمية لأنها ستضع الخطط التي ستسعى إلى تطوير ذلك القطاع الهام الذي سيقود قاطرة التنمية والتطور للانطلاق في الاتجاه الصحيح إذا نجحت أو تتعثر إذا فشلت. إن تطوير قطاع المعلومات هو الأساس في بناء مؤسسات البحث العلمي، وفي تشجيع الإنتاج الفكري، وفي تحديد الأولويات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية. فبالنسبة للدول الصناعية، أصبحت خدمات المعلومات جزءاً أساسياً من بنية الدولة والاقتصاد والمجتمع، ولم تعد تكنولوجيا المعلومات تحتل بالنسبة لهذه الدول شيئاً استثنائياً كما هو الحال في أكثر من نصف الدول النامية، بل هي جزء من ممارسة العمل اليومي.

أما بالنسبة للبيئة العربية، فشعار الحد الأدنى من التنظيم القانوني للتجارة الإلكترونية ليس مقبولا لغياب القواعد الأساسية التي تغطي مختلف موضوعات قانون الكمبيوتر. فحماية الملكية الفكرية، وكذلك حماية وضمان تحرير التجارة والخدمات، ومواجهة متطلبات حماية التقنية واستخدامها، وتنظيم انتقال التقنية والمعرفة ومواجهة الأنماط الجرمية المستحدثة التي تهدد أمن المعلومات والخصوصية وأنشطة التجارة الإلكترونية وتقنيات الأعمال المالية والمصرفية، كلها بحاجة إلى الوقوف أمام كافة قواعد النظام القانوني لضمان الانسجام فيما بينها ولتحقيق نظام متكامل لحماية المعلومات وفي هذا الإطار نسأل المؤسسة التشريعية العربية بشكل مجرد، فهل يمكن دخول عصر المعلومات أو لنقل التجارة الإلكترونية

باعتبارها آخر تجلياته في الوقت الحاضر أو تطوير الاعتماد على قواعد المعلومات، أو اعتماد الوسائل التقنية في الأعمال المصرفية، دون[1]:

1. إقرار نظام إثبات يعالج حجية مستخرجات الحاسوب، والرخص المخزنة الكترونيا وحجية البريد الإلكتروني، وحجية العقود الإلكترونية وحجية التواقيع الإلكترونية ويقبلها حجة في المنازعات القضائية.

2. وضع نصوص ناظمة لسوق التقنية وخدمات التقنية تضمن معايير الجودة ومعايير موثوقية النظم وخصوصية وأمن المعلومات المخزنة فيها، وقواعد السلوك المهني في ميدان خدمات الانترنيت.

3. وضع نصوص تجريم خاصة تطال الأفعال الجرمية التي تستهدف المعلومات التقنية المخزنة والمعالجة والمنقولة في نظم الكمبيوتر وعبر الشبكات، بحيث تجرم الدخول غير المصرح به الى نظم المعلومات وأنشطة الغش المعلوماتي والتجسس، وتدمير المعطيات.

4. وضع قواعد حماية للمعلومات والبيانات الخاصة تضبط جمعها ومعالجتها وتداولها ونقلها داخليا وخارجيا حفاظا على الخصوصية وتحقيقا لمبادئ حماية البيانات الخاصة المقررة دوليا.

5. وضع تشريعات ناظمة لقواعد التجارة الإلكترونية من حيث متطلباتها التقنية والإدارية وقواعد حمايتها وحل مشكلات التواقيع والعقود الإلكترونية، ومشكلات الإخفاق في التسليم المادي للمنتج بعد اكتمال التعاقد.

6. وضع قواعد قانونية لحماية استخدام البطاقات المالية من وجهتي القواعد التجارية والجزائية باعتبار هذه البطاقات أداة رئيسة لتنفيذ أنشطة التجارة الإلكترونية والبنوك الإلكترونية والخدمات المقدمة على الانترنيت.

---

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

7. تطوير تشريعات التجارة والشركات لمواكبة المستجدات في ميدان الدفع النقـدي ونقـل الأمـوال بالطرق الإلكترونية وأوراق الدفع والمشاريع الاستثمارية والاندماج والاكتساب واتفاقيات التجارة الدولية ونقل التكنولوجيا وإجازة الأنشطة المصرفية الإلكترونية وغيرها.

8. تطوير تشريعات الخدمات الحيوية في ميدان الاتصالات لمواكبة التطورات الناشئة عن الاتفاقيـات الدولية أو القواعد الدولية الجديدة للاتحادات النوعية في هذه القطاعات.

9. تطوير التشريعات القضائية الإجرائية التي تستوعب التطورات الحاصلة في ميدان قواعد التحكـيم التجاري والـدولي وقواعـد فـض المنازعـات البديلـة وقواعـد التقاضــي المدنيــة والجزائيــة.

10. تطوير القواعد الخاصة بأنشطة البحث العلمي والتدريب في تشريعاتُ الوظيفة والعمل والقـوانين الخاصة لضمان مواكبة مؤسسات الخدمة والإنتاج الحكومي والخاص لمتطلبات التأهيل والكفاءة.

والبند الأول الخاص بالحجّية ذو أهمية خاصة بالنسبة لتقويم أداء الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية. وكذلك هو الحال بالنسبة للرُّخص وحجّية البريد الإلكتروني والتواقيع الإلكترونية. ولكـن التشريعات القائمة لم تغطِّ إلاّ جزءاً هامشياً من هذه الموضوعات، ولم تتناول هذه المسألة الرئيسة، فـي حدود علم الباحث، عند وضع التشريعات والأنظمة الخاصة بأداء الموظف، الأمر الذي يستدعي تـدخّلاً تشريعياً ملائماً.

وفي البندين الثاني والثالث من المعالجة السابقة، يتوقف المُشرِّع، ربّما، أمام معـايير الجـودة، ومعايير النظم وموثوقيّتها، وقواعد السلوك المهني في ميدان خدمات الإنترنـت، فيتـساءل عـن تلـك المعايير تشريعياً، حين يتعلق الأمر بالموظفين الذين تدخل في نطاق مهمات عملهم هذه أو تلـك مـن الأنشطة الّتي تتصل بالمسائل المطروحة. وهكذا هو الحال أيضاً، فيما يتعلق بوضع نـصوص تجـريم خاصة، تطال الأفعال الجرمية التي تستهدف المعلومات... فما هي الحدود التشريعية إذا حـصل هـذا الجرم؟ وكيف يتم التعامل معها فيما يتصل بالموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية.

يبدو أننا هنا مواجهون بنقص لا بد من التغلّب عليه، تشريعياً، في المقام الأول، من خلال وضع أنظمة خاصة جيدة التعريف والتحديد، وانسجاماً مع الظروف المختلفة في ميادين العمل الإلكتروني المختلفة.

وفي البنود الرابع والخامس والسادس، يبدو للوهلة الأولى أن لا علاقة تربط الموظف العام بهذه المسائل. ولكن واقع الحال المعاصر يقول إن هذه المسائل صارت جزءاً من العمل اليومي للكثير من أجهزة الحكومة الإلكترونية، ولا بد من عكسها في التشريعات الخاصة بأداء الموظف العام. كما يمكن وصل المعالجة، في الاتّجاه نفسه، بالنسبة للبنود الثامن والتاسع والعاشر.

إن بناء نظام فاعل لعصر تقنية المعلومات، عملية تكاملية، تقوم فيها الدولة والقطاع الخاص بواجبات رئيسة ليست مجرد مشاركة في الجهد وإنما انصهار في خطط الأداء، فلا تجارة الكترونية دون استراتيجيات وسياسات وطنية تغطي مسائل البناء التقني والبناء الإداري والبناء التعليمي والتأهيلي والبناء القانوني، ولا حكومة الكترونية دون تعاون جاد في تعزيز الثقة وتوفير عوامل تشجيع المستخدمين لاستخدام الكمبيوتر والشبكات، انه إعادة تنظيم للعديد من مرتكزات البناء القائم ليتواءم مع عصر التحولات ـــ عصر إعلاء قيمة المعلومات والمصنفات الرقمية على حساب قيمة الموجودات والمنتجات المادية. وإن الخيارات الجاهزة في التعامل مع تحديات العصر الرقمي قد تجعلنا مستخدمين للتقنية، لكنها لن تخلق منا مبدعين يسعون لاستغلالها من أجل اجتياز فجوات التنمية والتطور. والتحدي الحقيقي أمام الأمة العربية يكمن في العودة إلى دورنا كمنتجين للمعرفة لا مستهلكين لمعارف الآخرين.

إن من أهم سمات عصر تقنية المعلومات القدرة الهائلة على التواؤم مع متطلباته بذات القدر من التنبه لأهمية الدراسة الشاملة لقواعد القانون حتى لا تكون التدابير التشريعية مجرد إنفاذ لالتزامات دولية

دون التنبه لما يحدث من تناقض ما بين القواعد الجديدة وتلك المستقرة في مختلف فروع القانون الأخرى.

وإن عصرا تتحول فيه محددات رأس المال من الموجودات للمعلومات، ومن القيم المادية للقيم الرقمية يفرز مزيدا من إبداعات العقل ضمن أوعية جديدة لإفراغ هذه الإبداعات، وحتى الآن فان غالبية مؤسسات التشريع العربية تتلقى قواعد التشريع في عصر المعلومات ولا تصنعها وحتى وهي تتلقاها لا تخضعها لدراسات شاملة تكفل فعاليتها وسلامة تواؤمها مع الموضوع محل التنظيم ومع السائد من قواعد وقيم ومرتكزات النظام القانوني. إن من أهم المجالات التي سنجد أنفسنا مضطرين للتعاطي معها مسائل امن المعلومات والتجارة الإلكترونية وتقنيات العمل المصرفي والملكية الفكرية. وفي الإطار التشريعي ثمة حاجة ملحة لدراسة شاملة أثار تقنية المعلومات على النظام القانوني برمته، وثمة حاجة إلى برنامج توعية شامل وحاجة ماسة إلى تدريب وتأهيل مميزين يطال كافة ذوي العلاقة بالقانون وإنفاذه. وربما نحتاج أهم من كل ذلك جيلا من الدارسين الواعين للجديد في حقول القانون وهو ما لا يمكن تحقيقه دون إعادة النظر ببناء المساقات التعليمية والتأهيلية ومتطلبات التدريب القانوني والقضائي[1].

---

[1] يونس عرب، الحكومة الإلكترونية – الإطار العام، مرجع سابق.

المطلب الثّاني

الآفاق التّشريعيّة والفنيّة في بيئة الإدارة الإلكترونية

تعاني الدول النامية من مشاكل في استيعاب مفاهيم التطورات في بيئة الإدارة الإلكترونية، ومن صعوبة بالغة في دمج المعلومات في بيئة المؤسسات الوطنية. وسوف يؤدي وضع سياسات منهجية للمعلومات إلى انتقال الدول النامية ومنها العربية إلى عصر المعلومات بصورة تدريجية طبيعية وستضمن ترشيد الوقت والجهد والمال، حتى تصبح المعلومات مندمجة بآلية عمل المؤسسات بشكل طبيعي. ومن ثم ستعمل السياسات الوطنية للدول العربية مجتمعة على الدفع نحو تحقيق اندماج وتكامل عربي طبيعي[1].

أمّا التّجارب الأكثر تقدُّماً في هذا الميدان، وخاصّة تلك الّتي اهتمّت بتقويم أداء الموظّف العامّ، فمن أمثلتها ما أجراه كونغ وآخرون، 2001 (Kong & Others, 2001)[2] في الولايات المتّحدة الأمريكية لبناء إطار عام للحكومات الإلكترونية، وهذا الإطار أقرب ما يكون إلى دليل عمل يتناول مبادرات تنفيذ مشاريع الحكومات الإلكترونية في مختلف المؤسسات الحكومية، ولا يقتصر فقط على الوضع في الولايات المتحدة الأمريكية. ويولي هذا البحث التشريعات والقوانين الخاصة بالعمل الحكومي في ظل الإدارة الإلكترونية بعنوانها الأبرز – الحكومة الإلكترونية.

---

[1] جمال فائق اندراوس، سياسات التوثيق والمعلومات الوطنية بين الواقع والمأمول، مركز التوثيق والمعلومات المصري للزراعة، (تحميل: 2006)، مُتاح: http://www.arabcin.net/arabic/5nadweh/pivot_7/documention_politics1.htm

[2] Kong, Martin, Wolfe, Elaine, Balderston Kari (2001). **Guidelines for Building eGovernment** - Best Practices for eGovernment Implementations. META Group's Electronic Government Strategies. USA مرجع سابق.

وميزت الدّراســــــــة ثلاثة أبعاد للإدارة الإلكترونية، أولها ما سُمي بـــالموظف الإلكترونـــي (e-Employee)، وثانيها خاص ببيئة الأعمال ذات العلاقة بالحكومة، وثالثها البعد التقويمي والتشريعي في ذلك. وأولت هذه الدّراسة اهتماماً خاصاً بالموظف وتقويمه، والتشريعات التي تنظم العمل في البيئة الإلكترونية الجديدة، وما تفرضه من بُنى قانونية. كما تولي هذه الدراسة عناية خاصة بتقويم الأداء فـــي هذا الواقع الجديد.

ولعل أبرز ما خرجت به هذه الدراسة الحاجة إلى تشريعات ومعايير تستطيع مواكبة المستجدات في بيئة الإدارة الإلكترونية الجديدة، وتضرب على ذلك مثالاً هو سلطة التكنولوجيا في ولاية جورجيـــا الأمريكية (Georgia Technology Authority) التي تم إنشاؤها بتشريع خـــاص، والتـــي قـــدمت، بتفصيل عميق، العديد من الأُطر والأنظمة القانونية في هذا الميدان.

وأولّت دراسة كاراجوزيان وورنر (Caragozian & Warner, 2005)[1] الجوانب القانونيـــة لبيئة العمل الإلكتروني في ولاية كاليفورنيا الأمريكية، وتميز هذه الدراسة بين القوانين الناظمة لذلك في المؤسسات الخاصة، وتلك النافذة في المؤسسات الحكومية. وتُعتبر واحدة من الدراســـات ذات الطبيعـــة القانونية الخالصة، إذ تعالج القانون الفيدرالي الأمريكي، وما يحظره، وما يسمح به فـــي بيئـــة العمـــل الإلكتروني، والنتائج التي تترتب على ذلك، والآثار التي تُلحِقها بالموظف.

واقتبست الدراسة عدداً كبيراً من القوانين والأنظمة القائمة على المستوى الفيدرالي الأمريكـــي، وتلك التي يُعمل بها ولاية كاليفورنيا. وكرّست الدراسة اهتماماً خاصاً لاحترام الخصوصية فـــي بيئـــة

[1] Caragozian John S. & Warner Jr. Donald E. (2005). **Privacy Rights of Employees Using Workplace Computers in California**. Los Angeles, California. Available: http://www.privacyrights.org/index.htm مرجع سابق

العمل الإلكتروني، والتعبيرات القانونية لذلك، مثلما تتناول بالنقد العديد من تلك القوانين والأنظمة وتعديلاتها.

كما اقترحت الدراسة تغييرات قانونية محددة تتناسب مع بيئة الإدارة الإلكترونية الجديدة، بإشارات ومحاكمات تحاول الوصول إلى صيغة متوازنة بين الرئيس والمرؤوس، وبين الخصوصية ومتطلبات العمل، وما يعكسه ذلك بالطبع على تقويم الأداء، بالنظر إلى قبول هذا العمل أو ذاك من أعمال الموظفين، باعتباره عملاً مشروعاً أو غير مشروع.

وفي السّياق نفسه، مثّل تقرير مؤسسة بيبول سوفت (PeopleSoft, 2005)[1] عرضاً مكثفاً لحزم البرامج والتطبيقات التي قدمتها هذه الشركة لعدد كبير من المؤسسات الحكومية في عدد من الولايات مثل: نيويورك، وإنديانا، وماساتشوستس، ولون ستار، وداكوتا الشمالية، وجرين ماونتن، وصن فلور، وفرجينيا وغيرها.

وعرَضَ التقرير عدداً من الشهادات التي يقدمها المعنيون بالعمل مستخدمين تلك الولايات، والتي تبين الدور الكبير الذي تلعبه تكنولوجيا المعلومات في تقويم أداء الموظفين وإدارة الموارد البشرية لتلك الولايات، في العديد من التطبيقات المعمول بها في الحكومات الإلكترونية. وممّا لفت انتباه الباحث في هذا التقرير هو دور تلك البرمجيات في تقديم أدوات جديدة يستفيد منها المشرّع أيضا، لتساعده تلك الأدوات في استيعاب الحالة الجديدة، وتقديم الحلول انسجاماً مع ذلك. كما يلفت الانتباه ما يشبه الإجماع في الولايات المذاكورة على حصول تحول في عمليات العمل في بيئة الإدارة الإلكترونية، وما يستتبعه ذلك من تحولات تجاه الموظف ووحدة العمل، والأطر القانونية المطلوبة من أجل ذلك.

---

[1] PeopleSoft, 2005. **Building a Real-Time Government**. Pleasanton, California USA Available: http://www.peoplesoft.com/media/en/pdf/success/statebook_ss_0303.pdf

مرجع سابق.

وتناول نيذركوت (Nethercote, 2003)[1] في دراسته إصلاح القطاع العام الأسترالي، ونشرتها سكرتاريا الكومونولث، واستعرضت الدّراسة التطورات الّتي شهدتها الحكومة الأسترالية والقطاع العام الأسترالي،كما وصفت الدراسة الإصلاحات الأهم التي أثّرت في عمليات إدارة القطاع الحكومي منذ السبعينيات من القرن الماضي، كما تناولت تأثيرها في الوضع الراهن.

وعرضت الدّراسة بشيء من التفصيل ما قامت به وكالات المؤسسات العامة الأسترالية ولجنة الخدمات العامة. ويصعب فعلاً تناول حتى العناوين الرئيسة التي تضمنتها هذه الدراسة. فهي لم تُبق جانباً هاماً من جوانب الحياة العامة في أستراليا إلاّ وتناولته من الإطار الدستوري والحكومي والقضائي، مروراً بشغر الوظائف، وتقويم أداء العاملين والمؤسسات الحكومية، والقيادة، والميادين المالية، والإصلاحات البنيوية، والخدمات، والتحديات، وصولاً إلى النتائج والرؤيا الاستشرافية المستقبلية.

ولكن ما يهم الباحث أساساً هو ما تناولته هذه الدراسة من جوانب تقويم أداء المؤسسات الحكومية والعاملين في القطاع الحكومي انطلاقاً من تأثير الإدارة المعاصرة على ذلك، وعلى أسس تستند إلى الأداء كمعيار مركزي وحيوي في عمليات التقويم المختلفة وعلى النتائج التي تخرج بها على قاعدة (الإدارة من أجل النتائج).

ويلفت في هذا ما تشير إليه الدراسة من استبدال لمستويات شؤون الموظفين (شؤون العاملين – شؤون الأفراد) لتقرير نوعية الخدمات والأداء واستبدالها بمفوضية تعنى بضمان نوعية الخدمات والأداء.

وفي هذا السياق، تناولت الدراسة عدداً من المسائل، مثل فاعلية الأداء والبرامج التي تناولته كعمليات (Processes) وليس كوظائف جزئية (Functions)، وما يستتبع ذلك من عمليات وتدخلات

---

[1] Nethercote John R. (2003). **The Australian Experience of Public Sector Reform.** Australian Public Service Commission. Available: www.apsc.gov.au/about/exppsreform.pdf مرجع سابق

للارتقاء بنظام التقويم على مستوى الأفراد والمؤسسات. وتقدم الدراسة عدداً من الأمثلة الملموسة في هذا الإطار، مثلما تقترح أدوات لتحسين التخطيط الاستراتيجي واستخدام خطط الأعمال. وفي هذا كله، لا تغفل الدراسة أهمية ثورة المعلوماتية والاتّصالات والحكومة الإلكترونية في مجمل العمليات المشار إليها.

ورغم أن الدراسة استخلصت أن لا تأثير جوهري في دور الحكومة كراعٍ لمصلحة المواطن، وحامٍ للأضعف، وعاملٍ على النماء الاقتصادي، والاستثمار، وحافظ الحقوق، إلاّ أنها ترى أن هناك تغييراً في طريقة قيام الحكومات بدورها، بحيث تستوعب الجديد والمنافس وأساليب الإدارة في بيئةٍ إلكترونية معاصرة تكون فيها ثورة المعلومات والاتّصالات والحكومات الإلكترونية عناوين بارزة.

ومثّلت دراسة ويست (West, 2002)[1] تحديثاً للسنة الثالثة على التوالي (2001، 2002، 2003) لمعالم مواقع الحكومات الإلكترونية في كل ولاية من الولايات المتحدة الأمريكية، بالإضافة إلى المواقع الفيدرالية التابعة للإدارة والحكومة المركزية الأمريكية. فقد قام الباحث بتحليل 12645 موقع حكومي (منها ما هو تابع للولايات ومنها ما هو تابع للحكومة الفيدرالية) لتقويم المعالم والخدمات التي تقدمها تلك المؤسسات عبر الإنترنت، باعتبارها مواقع حكومات الكترونية؛ لاستقصاء الفروق بينها، بالمقارنة بين مواقع الولايات مع المواقع الفيدرالية، وكيف تتفاعل تلك المواقع مع حاجات المواطنين وطلباتهم.

وقد لاحظت الدراسة حصول تغييرات بالمقارنة مع الأعوام السابقة. فبعد أحداث 11 سبتمبر/أيلول 2000 في الولايات المتحدة الأمريكية، زاد التركيز على القضايا الأمنية وقضايا

---

[1] West Darrell M. (2002). **State and Federal E-Government in the United States**, 2002, Website: www.InsidePolitics.org

الخصوصية الشخصية بدرجة وجدّيّة ملحوظتين. كما زاد عدد المساحات التي لا يُسمح لأي زائر للموقع بدخولها (المناطق المحظورة Restricted Areas) وهي خاصة بفئة مسموح لها بدخولها، كما يمكن الدخول لها باشتراكات مالية، مما يعني وجود طبقتين من المواطنين الأمريكيين في عالم الحكومة الإلكترونية الجديدة: طبقة المحظيين تبعاً للمراكز أو الإمكانيات، وطبقة المحرومين. وهي قضايا يرى الباحث أنها ستثير مشاكل في وجه الحكومة الإلكترونية المستقبلية.

وخلصت الدراسة إلى عدد من النتائج اللاحقة الأخرى، بينها أن هنالك إمكانية دخولٍ عالية للمنشورات (93% من المواقع) ولقواعد البيانات (75%)، وتبين أن 23% من المواقع تقدّم خدمات يتم إنجازها بالكامل عبر الإنترنت، مقابل 25% في سنة 2002.

أما أهم الخدمات التي تقدّمها تلك المواقع، بناءً على ما توصّلت إليه الدّراسة، فهي: خدمات ملفات الضريبة عبر الإنترنت، والتقدّم لشغل وظائف، وتجديد رخص قيادة المركبات، وطلب رخص الصيد. ويقدم ما نسبته 28% أو أكثر من تلك المواقع شكلاً أو آخر من الخدمات لذوي الاحتياجات الخاصة، كما يقدم 7% منها خدمات بلغات أخرى، إضافة إلى الإنجليزية.

وربما، كان في هذا ما يُشير إلى درجاتٍ أعلى من التداخل بين عالم السياسة، وعالم المعلوماتية في هذا الشكل أو ذاك، مثلما يُشير إلى آثار العولمة في عالمنا المُعاصر بسلبياتها، وإيجابياتها.

ومن أمثلة الإعداد العربيّة، يطمح برنامج الحكومة الإلكترونية المصري، إلى أنه مع حلول عام 2007 تكون الحكومة المصرية قادرة على تقديم خدمات حكومية على مستوى عالٍ من الجودة للجمهور أينما كانوا وبالشكل الذي يلائمهم. **ويوجد خلف رؤية البرنامج مبادئ ثلاثة أساسية توجهها**[1]:

---

[1] برنامج الحكومة الإلكترونية المصري، وزارة الاتصالات والمعلومات في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، 2004، مجموعة الوثائق:
http://www.egypt.gov.eg/arabic/documents/download/Egyptian_Info_Society_Initiative.zip
http://www.egypt.gov.eg/arabic/documents/download/EISI_go_v2_Arabic.zip
http://www.egypt.gov.eg/english/documents/download/Classification_Handling_Recommendations.zip

- إنشاء مراكز توصيل الخدمات للمواطنين.
- مشاركة الجمهور.
- الكفاءة في تخصيص الموارد الحكومية.

إن النموذج الجديد لتوصيل الخدمة والبنية التحتية الحكومية التي تدعمه، يجب أن يمكّن كلاً من المواطنين ورجال الأعمال والموردين الدخول على الشبكات الحكومية، مباشرة، أو من خلال أحد مراكز تقديم الخدمة. فبعد التحقق من هوية المستخدِم، يمكنه الدخول إلى بوابة الحكومة والحصول على كل الامتيازات التي تتيحها له مسوغات دخوله على الشبكة. أما بوابة الحكومة على الطرف الأخر فتوصِل إلى أكثر من جهة تتكامل فيما بينها (الوزارات والهيئات الحكومية وقواعد البيانات الحكومية)، وينعكس هذا في واجهة تطبيق يسيرة الاستخدام للمواطنين. وتدعم هذه العملية بأكملها بنية تحتية شديدة الصلابة تتضمن معايير صارمة ومحددة، تَحكُم الشبكات، وسرّية المعلومات وأمنها، وإدارة الوثائق والمستندات، والتكامل بين التطبيقات؛ كما تتضمن أيضاً نظام بنية المفتاح المعلن، وإطار السداد الإلكتروني، بالإضافة إلى بنية تحتية قانونية لتأمين عملية التحقق من الهوية عن بعد[1].

المعلومات في بيئة الإدارة الإلكترونية

تُعدُّ المعلومات أصولاً ذات قيمة بالنسبة لشيء ما، مثلها في ذلك مثل الأصول الآخرين الخاصة بالأعمال، وبالتبعية فهي تحتاج لأن تتوافر لها الحماية المناسبة. إن تأمين المعلومات يوفر الحماية لهذه المعلومات من الكثير مما يهددها، وذلك بهدف التأكيد من استمرارية العمل، ولتقليل احتمالات الخسارة

---

http://www.egypt.gov.eg/english/documents/download/Interoperability_Standard.zip
http://www.egypt.gov.eg/english/documents/download/Network_Messaging_Standard.zip
http://www.egypt.gov.eg/arabic/documents/default.asp

[1] انظر ملاحق هذه الرسالة: الملحق رقم (4) الشكل رقم (11) ص 202 .

في الأعمال، ولرفع العائد للحد الأقصى على الاستثمارات، وعلى رفض العمل. وتكون تلك المعلومات على هيئة أشكال متعددة. فمن الممكن أن تكون مطبوعة أو مكتوبة على الورق، أن يتم تخزينها إلكترونياً، يتم نقلها عن طرق البريد، أو باستخدام وسائل إلكترونية، يمكن مشاهدة المعلومات في أفلام، أو يتم تبادلها في محادثة. فبغض النظر عن الشكل الذي تكون عليه المعلومات، والوسيلة التي يتم عن طريقها تخزين المعلومات، أو تبادلها، يجب دائماً أن تتم حماية تلك المعلومات بطريقة مناسبة. ويوصف مبدأ تأمين المعلومات بأنه للمحافظة على[1]:

أ- السرية: وذلك من خلال التأكد من أن المعلومات متاحة فقط لمن هم مصرح لهم بالوصول إليها،

ب- التكامل: ويتمثل في حماية دقة المعلومات، وتمامها، وحماية طرق معالجتها،

ت- التوافر: التأكد من أن المستخدمين المصرح لهم يمكنهم الوصول إلى المعلومات، وإلى الأصول التي تتضمّها، وقت حاجتهم لها.

ويتحقق تأمين المعلومات عن طريق تشغيل مجموعة من أنظمة التحكم، قد تكون سياسات، ممارسات، إجراءات، هياكل مؤسسية، أو وظائف برمجيات. يجب أن يتم وضع تلك الأنظمة للتأكد من أن أهداف التأمين الخاصة بكل هيئة قد تم بالفعل تحقيقها.

إن مصادر الضرر مثل الفيروسات التي تُصيب أجهزة الكمبيوتر، واختراق أجهزة الكمبيوتر، ومحاولات الهجوم لرفض الخدمة، كل ذلك أصبح أكثر شيوعاً، وبشكل متزايد، وبصورة تزداد تعقيداً يوماً بعد يوم. وإن تبعية أنظمة المعلومات، والخدمات يعنى أن الهيئات غير محصنة بالدرجة الكافية ضد محاولات تهديد تأمينها، وإن الاتصال الداخلي بين الشبكات الخاصة، والعامة، وتبادل مصادر المعلومات، كل ذلك يزيد من صعوبة تحقيق التحكم في الوصول للمعلومات. إن الاتجاه لتوزيع الميكنة

[1] برنامج الحكومة الإلكترونية، وزارة الاتصالات والمعلومات في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق.

قد تسبب في ضعف فاعلية نظام التحكم المركزي، والمتخصص. ويتم تصميم العديد من أنظمة المعلومات على أن يتم تأمينها. إن التأمين الذي يمكن تحقيقه من خلال الطرق التقنية يعد محدوداً، ويجب أن يتم تدعيمه من خلال إدارة وإجراءات مناسبة. إن تعريف ما هي نظم التحكم التي يجب توافرها يتطلب التخطيط الدقيق، والانتباه للتفاصيل. تتطلب إدارة تأمين المعلومات، كحد أدنى، اشتراك كل العاملين في الهيئة، وقد تتطلب أيضاً مشاركة الموردين، والعملاء، والمساهمين. بالإضافة إلى ذلك، قد تكون هناك حاجة لطلب استشاره متخصصة من خارج الهيئات. وتعد أنظمة التحكم في تأمين المعلومات منخفضة التكلفة بشكل ملحوظ، وأكثر فاعلية إذا ما تم إدماجها في مواصفات المتطلبات، ومرحلة التصميم[1].

هناك العديد من الطرق لإدارة المخاطر ويوفر هذا الملف عدة أمثلة للاتجاهات المشتركة. على أية حال، من الضروري أن نعترف بأن بعض أنظمة التحكم ليست قابلة للتنفيذ لكل أنظمة، و بيئات المعلومات، وقد تكون غير قابلة للممارسة في جميع الهيئات. وإن أنظمة التحكم المشروحة مثل الدخول إلى الحدث قد تحدث إشكالاً مع التشريع المعمول به، مثل حماية سرية العملاء، أو في مكان العمل. وتتضمن أنظمة التحكم التي تعتبر أساسية لهيئة ما من وجهة النظر التشريعية ما يلي[2]:

أ- حماية البيانات وسرية المعلومات الشخصية.

ب- حماية السجلات المنظمة.

ت- حقوق الملكية الفكرية.

وتتضمن أنظمة التحكم التي تعتبر الممارسة العامة الأفضل لتأمين المعلومات ما يلي:

أ- ملف سياسة تأمين المعلومات.

---

[1] وزارة الاتصالات والمعلومات في جمهورية مصر العربية، برنامج الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق.

[2] وزارة الاتصالات والمعلومات في جمهورية مصر العربية، برنامج الحكومة الإلكترونية، مرجع سابق.

ب- تحديد المستويات الخاصة بتأمين المعلومات.

ت- تعلم مبدأ تأمين المعلومات، والتدريب عليه.

ث- عمل تقارير عن الحوادث العارضة المتعلقة بالتأمين.

ج- إدارة استمرارية العمل.

الوثائق الإلكترونية

الوثيقة، مهما كان شكلها، هي المستند الذي يثبت تاريخ الشعوب وتطورها في النواحي كلها السياسية والاجتماعية والاقتصادية. والوثيقة هي مرآة الحضارة بماضيها وحاضرها... ولما كان التشريع هو خير حماية للوثيقة ولأسلوب تداولها والتعامل معها، فإنه لا بد من طرق بابه وطلب الحماية منه، بقانون ينظم أسلوب الحفاظ على هذا الإرث وتداوله، بل والحفاظ على سريته عندما تقتضي الحاجة، وذلك خدمة لمصلحة وطنية أو قومية بل وعالمية[1].

تطور العلم وأصبح وعاء المعلومة ــ إن كانت في التاريخ أو الاقتصاد أو السياسة أو العلوم ــ يتراوح بين النشر على الورق أو المنسوخ على أشرطة ممغنطة أو اسطوانات ليزرية، إلى غير ذلك مما أفادنا به التطور العلمي، وما يزال. فالوثيقة كل وعاء ورقي أو إلكتروني أو أي وعاء آخر يحمل معلومات ناتجة عن أعمال الدولة أو نشاطات المنظمات أو الأفراد. وأما الوثيقة التي تكون موضع حماية، فهي كل مادة يصورها أو يتلقاها شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص من خلال نشاطه اليومي أياً كان شكلها أو كيفية صنعها مدون أو مسجل أو مصور عليها بيانات أو معلومات أو صور. وعلى هذا، فإن الوثائق منها ما هو عام ومنها ما هو خاص[2]:

---

[1] بشير القوادري، التشريع وحماية الوثيقة، شبكة التربية الإسلامية الشاملة، 2005، مُتاح:
http://jid3.medharweb.net/modules.php?name=News&file=article&sid=211

[2] بشير القوادري، التشريع وحماية الوثيقة، مرجع سابق.

1. الوثائق العامة: هي الوثائق الصادرة عن جهات رسمية أو التي هي بحكم الرسمية وبمعرض ممارسة أعمالها.

وحتى الوثائق العامة تُصنّف إلى وثائق إدارية، ووثائق تقريرية:

أ. والوثائق الإدارية هي ما يصدر عن هذه الجهات من مراسلات لا تتعدى تسيير المرفق العام وما يتصل بالمهام المنوطة به.

ب. أما الوثائق التقريرية فهي التي تحمل طابع إحداث مركز قانوني سواء لشخص معين أم لجهة معينة أم حتى للقطر بشكل عام.

2. الوثائق الخاصة: وهي الوثائق التي تصدر عن الأفراد، والمتضمِّنة معلومات دُوِّنت من خلال أحداث وقعت في زمنهم أو انطباعات أو رؤى خاصة تحمل أفكارهم. وهذه الوثائق الخاصة منها ما يكون لها صفة العمومية، ومنها ما يكون لها صفة الفردية "الخصوصية".

أ. الوثائق الخاصة التي لها صفة العمومية، هي الوثائق الصادرة عن الأفراد. إلا أنها كانت في معرض ممارستهم لمهام عامة كلفوا بها أو كان لها تأثير في الحياة العامة. كما أن الوثائق التي يتلقاها هؤلاء الأشخاص لصفتهم العامة تنزل منزلة الوثائق العامة، ولو وجهت لهم باسمهم الشخصي، ومن ذلك المذاكرات، التي يكتبها رؤساء الأحزاب وزعماء الدول ورجالات السياسية، والرسائل التي يتلقونها بصفتهم هذه. وهذا النوع من الوثائق ينزل منزلة الوثائق العامة وحري بالحماية.

ب. والوثائق الخاصة التي لها صفة الفردية "التي تتعلق بالحياة الخاصة" فهي ما يصدر عن المرء من مذاكرات وخواطر.

ونظراً لما للوثائق العامة من أهمية مؤثرة في النواحي الأمنية أو السياسية فإن على التشريع أن يوليها عناية وحماية خاصتين. وما يتبع في هذا المجال أن الوثائق التي تصدر أو ترد إلى الجهات العامة الرسمية، يحدد لها درجة للسرية عن طريق وضع خاتم مميز على كل وثيقة يبين درجة سريتها.

فهي إما سرية للغاية ولها أعلى درجات الحماية، أو سرية، ويقتضي طابع سريتها أن تبقى كذلك طوال فترة زمنية معينة. أما الوثائق التي تحمل خاتماً سرياً، فإن حمايتها تبقى واجبة لمدة محددة من الزمن تمتد حتى الثلاثين عاماً، يمكن بعدها وضعها في التداول وإعدادها لكي يطلع الآخرون عليها كلاً أو جزءاً.

إن الحديث عن التحول إلى نقطة انطلاق في سوق تقنية المعلومات العربية، والحديث عن جذب استثمارات تقنية المعلومات، وعن الحزم التشريعية التي ستمثل نموذجا معاصرا متقدما يُحتذى به، والحديث عن مبادرات سوق البرمجيات والأجهزة والوظائف، والحديث عن تطوير الاتصالات والبنى التحتية، وعن مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص، وبناء قواعد المعلومات وأتمتة النشاط والخدمة، وأخيرا الحديث عن الحكومة الإلكترونية، لا يزال في حقيقته حديثا أكثر منه انجازات. وإن المبادرات والتدابير التشريعية العربية في هذا الحقل تحتاج بقدر ما تتطلب التشجيع فإنها تحتاج للامتحان وعدم إغفال الحاجة لإعادة التقييم وتعديل التوجهات. وعلى الصعيد التشريعي ثمة إنجاز في حقل تشريعات الجمارك والاستثمار والملكية الفكرية للتوائم مع اتفاقيات التجارة الدولية، وممّ يُؤسِف له أن تدابير الملكية الفكرية والجمارك استغلت من قبل البعض للأضرار بالمجتمع في ضوء تشوه السوق وسيادة منطق الاحتكار ومصالح الشركات الأجنبية. وثمة مشروعات قوانين تدرس لدى جهات التشريع العربية أهمها في حقل التجارة الإلكترونية وحماية الخصوصية والمنافسة، وثمة إنجاز في ميدان إعادة تنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات في عدد من الدول العربية التي أفردت وزارات لهذا الحقل، وقد تحققت خطوات بشأن إعادة بناء جهات التقنية، ومع هذا لا تزال هوية هذا القطاع غير واضحة. وترد في هذا المقام قائمة مناطق الاهتمام القانوني العربي المتعين إدراجها على أجندة الجهات التشريعية

والبحثية لدى إعداد الإطار القانوني الناظم للمصنفات الرقمية والانترنيت وتقنية المعلومات وتحديدا التجارة الإلكترونية مع مراعاة ما أنجز في بعض الدول من ضمن مفردات هذه الأجندة[1].

1. مسائل الخصوصية وأمن المعلومات: اختراق مواقع الانترنيت ونظمها ومتطلبات أمن الشبكات وتحديدا تشفير البيانات، وتجريم أنماط جرائم الكمبيوتر والشبكات. وتجريم مختلف صور الاعتداءات والممارسات غير المشروعة في البيئة الرقمية، ومسائل حماية البيانات الشخصية والأسرار الشخصية من مخاطر المعالجة الآلية للبيانات وتحديدا وسائل كشفها والوصل إليها عبر الانترنيت ومواقع المعلوماتية في هذا النطاق

2. الموقف القانوني من التعاقد والمبادلات والرّسائل الإلكترونية والأدلة والبيّنات الإلكترونية: إن عدم الاعتراف بقانونية هذا النمط من الوثائق والرسائل يضعفِ إمكانيةِ شيوع الانترنيت والاعتراف والتنظيم الكافي للتجارة الإلكترونية على نحو مكافئ للتنظيم القانوني لوثائق التجارة الورقية التقليدية وهذه المشكلةِ تتعمق لدى تطبيق قوانينِ التّجارةِ التّقليديةِ في بيئةِ التجارة الإلكترونية، على نحو يتسبب في إعاقةِ تَطوّر التّجارةِ الإلكترونية، كما تواجه التجارة الإلكترونية صعوبات من حيث اعتراف القوانين التقليدية بقانونية إبرام العقود بهذه الوسائل.. وتثير الانترنيت والتجارة الإلكترونية تحدي حجية وقانونية الدليل والبينة بأشكالها الرّقميةِ. وفي إطارها يظهر الموضوع الأهم، التواقيع الرقمية.

3. الاختصاص والولاية القضائية: ثمة حاجة لبحث آليات فض منازعات الانترنيت والتجارة الإلكترونية باعتبارها تعاملات وتجارة بلا حدود تثير مشكلة الاختصاص القضائي بسبب حقيقة أن القوانين الداخلية ذات نطاق إقليمي محدد بحدود الدولة المعنية.

4. حماية المستهلك وتنفيذ القانون: وذلك فيما يتعلق بنصوص التّشريعات المتصلة بحقوق وحماية المستهلكِ أو الجمهور، خاصة في حقل المعايير والمقاييس المتصلة بتقديم الخدمات والمنتجات التقنية

---

[1] يونس عرب، التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية، مرجع سابق.

وحماية مستخدم الانترنيت من العديد من أنشطة الغش والمساس بالمستهلك ومصالحه.

5. الملكية الفكرية:- تحديات حمايةِ الملكيةِ الفكرية للمصنفات الرقمية ومحتوى مواقع الانترنيت.

6. وسائل الأتمتة المصرفية وأنظمة الدفع الالكتروني: تثير الأعمال الإلكترونية واستثمار مواقع الانترنيت والتجارة الإلكترونية تحديات في حقل الوفاء بالثمن ومقابل الخدمة، وتتصل هذه التحديات بمفهوم النقود الإلكترونية، الحوالات الإلكترونية، وآليات الدفع النقدي الالكتروني، وما يتصل بذلك من مسائل الاعتراف بهذه الوسائل وتحديد مسؤوليات ذوي العلاقة.

7. المسؤولية القانونية للجهات الوسيطة في أنشطة الأعمال الإلكترونية: مثل مسؤولية مزودي خدمةِ شبكة الانترنيت، ومسؤولية الجهات القائمة بخدمة التسليم المادي، ومسؤولية جهات الإعلان، ومسؤولية جهات التوثيق وإصدار الشهادات.

8. البنية التحتية: وتتعلق بالاستراتيجيات الوطنية وبالتنظيم القانوني لخدمات الاتصال وتزويد خدمة الانترنيت وجهات الإشراف على الانترنيت والتجارة الإلكترونية في الدولة المزودة لحلولها وروابطها وما يتصل بهذا التنظيم من معايير ومواصفات وقواعد قانونية ومسؤوليات قانونية.

9. الضرائب والجمارك والتعريفة:- آليات وقواعد السياسة التشريعية الضريبية والجمركية في بيئة الانترنيت والتجارة الإلكترونية.

10. التنظيم القانوني والإداري لجهات منح شهادات الموثوقية وما يتصل به من تنظيم مسؤولياتها.

وليس ثمة مفردات لاستراتيجية واحدة لبناء الإطار القانوني لعصر تقنية المعلومات، والتجارب المقارنة تظهر أكثر من استراتيجية وأكثر من وسيلة للتعامل مع الموضوع، لكن الجامع المشترك بينها أنها استراتيجيات شاملة من جهتين[1]:

[1] يونس عرب، التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية، مرجع سابق.

الأولى:- الشمولية المتأتية من عدم الفصل بين مسائل تقنية المعلومات وموجات تشريعاتها (أمن المعلومات والملكية الفكرية لمصنفات المعلوماتية و الخصوصية، وتنظيم المعايير التقنية، والتجارة الإلكترونية الخ) حتى لو تباعدت التدابير التشريعية المتخذة، لكنها تدابير تسير ضمن خط ورؤيا واضحة واحدة، وأبرز مثال على هذا المسلك الجهد الأوربي في ميدان التنظيم القانوني لمسائل تقنية المعلومات. أما الثانية، فتتمثل بالشمولية في تقصي مفاعيل القواعد الجديدة على كافة فروع التشريع والقواعد القانونية المقررة ضمن النظام القانوني المعني. في ضوء ذلك، فان أهم أساس استراتيجي لتعامل المؤسسات التشريعية مع عصر المعلومات، إدراك الحاجة إلى حزمة متكاملة من التشريعات المتعين سنها معا لمعالجة كافة حقول وميادين عصر المعلومات وآثاره على النظام القانوني، وذلك في ميادين الأنشطة المالية والتجارية وفي حقل القانون الجزائي وقوانين وأنظمة العمل الإداري والمعايير والخدمات وقوانين الملكية الفكرية (التي حظيت وحدها باهتمام واسع من بين بقية الفروع الأخرى). إذ ثمة ضرورة موضوعية لتدابير تشريعية شمولية لأن المستجدات تثير تحديات شمولية، فإذا كان مبررا مثلا أن لا يتخذ المشرع العربي تدابير في ميدان أمن المعلومات بسبب عدم شيوع جرائم الكمبيوتر في البيئة العربية، فلم يعد مبررا الانتظار وقد داهمتنا التجارة الإلكترونية وأصبح المشرع بصدد تنظيمها في حين أن أمن المعلومات واحد من أهم تحدياتها.

وضرورة التدابير الشمولية توجبها الحاجة لتكامل أحكام النظام القانوني والخلاص من مشكلات الحلول المبتسرة ولا يجوز الاستمرار في التذرع بالحاجة لاستقرار الأوضاع والخشية من تعديل القوانين، سيما وأنها تتطلب إجراءات تعديل ليست بالسهلة، فالواقع يعكس خلاف هذه الذريعة، إذ لا نكاد في البيئة العربية نتعامل مع تشريع إلا ويصار إلى تعديله، ولا نكاد نبحث عن فرصة لاجتياز شيء من تحديات العصر إلا ونصطدم بعدم توافق حركتنا مع البناء القانوني القائم، وهذه الحقائق تعكس عدم سلامة الذريعة المتقدمة، بل تؤكد أن الآلية التشريعية يطالها خطأ ما، فان كنا نتريث للتشريع حتى تستقر

الأوضاع فلماذا هذه التخمة التشريعية دون أن يكون للنصوص فعاليتها، وأين التريث ونحن نلمس دعوات للتعديل تثور ربما والقانون في أول مراحل تنفيذه.

وبدراسة واقع النظام القانوني العربي نجد أن الدول العربية لم تتواءم حقيقة إلا مع تشريعات الملكية الفكرية بسبب ما تفرضه العضوية في منظمة التجارة العالمية وموجبات اتفاقية تربس ولا نجد مثل هذا التواؤم في بقية الفروع القانونية لقانون الكمبيوتر. والأخطر انه تواؤم المضطر لا المختار، وهو ما أدى إلى اعتماد عدد من الدول تشريعات جاهزة دون أن تكون مهيأة لسنها أو تطبيقها، مما اثر ويثير مشكلات حقيقة في الواقع العلمي.

إن أهم ما يتعين الوقوف أمامه في إطار الاستراتيجية التشريعية لعصر المعلومات[1]، هو مدى صحة الاعتماد على القوالب التشريعية الجاهزة، وكذلك مدى اعتماد الموقف المقرر لدى الدول الغربية والمتقدمة بشان بعض مسائل تقنية المعلومات، فالولايات المتحدة وأوربا مثلا اعتمدتا قاعدة الحد الأدنى من التنظيم القانوني للتجارة الإلكترونية، وقد اعتمدتا على ما توفر في نظامهما القانوني من قواعد وتشريعات تغطي كافة موضوعات تقنية المعلومات، ومع ذلك يتواصل العمل بجد وشمولية عبر مختلف مؤسساتهما التشريعية ومنظماتهما المتخصصة لضمان تحقيق فعالية عالية في تنظيم شؤون التجارة الإلكترونية، ونجدهما بعد أن فرغا من جزء كبير من مشكلات التواقيع الإلكترونية والعقود الإلكترونية يتركز جهدهما الآن على مسائل الاختصاص والقانون الواجب التطبيق ومنازعات أسماء النطاقات بسبب المنازعات القضائية التي تتزايد في هذا الحقل.

إن مجمل المسائل التي تم تناولها في هذا الفرع، يمكن أن تقدم عدداً من المرتكزات في العملية التشريعية التي يُراد لها أن تؤسس لبناء القوانين، والأنظمة الخاصة بتقويم أداء الموظف العام. ولعلّ بالإمكان الوصول إلى مجموعة من المؤشرات والحقائق والأسس التي تستطيع، ولو إلى حدود، تلبية

---

[1] يونس عرب، التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية، مرجع سابق.

مستويات الحدّ الأدنى في بناء نظام تقويم للأداء قادر على مواكبة ثـورة المعلوماتيـة والاتـصالات، والإدارة الإلكترونية، والحكومة الإلكترونية.

ولمّا كان هذا التحدي والصعوبة بمكان، حتى في الدول التي قطعت شوطاً كبيـراً فـي بنـاء مركبات الحكومة الإلكترونية، فإن الخوض في هذه المسألة يبقى اجتهادات خاضـعة للأخـذ والـردّ، والقبول، والرفض. ولكن مداهمة التغييرات والمستجدات تتطلب، وبالـضرورة ربّمـا، العمـل علـى مستويات التشريع المختلفة، من أجل تقديم رؤيا للعمل في هذا الاتجاه.

ويمكن، ربما، بالنظر إلى عناصر التداخل بين الموضوعات التشريعية والتقنية والإدارية، وفيما يتصل تحديداً بتقويم أداء الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية والحكومات الإلكترونية، تقديم عـدد من التطوّرات والاجتهادات، الّتي، وفي حدود علم الباحث، لم تُطرق عربياً في بحث علمـي متكامـل خاص بها، أياً كان ذلك البحث. فقد دخلت مسائل تقويم الموظف العام في سطور أو فقرات متناثرة هنـا وهناك، في الأدب القانوني، والنظري والتجريبي، ولم يسبق، في حدود علم الباحث أيضاً، أن تم تناول هذا الموضوع بشكل مستقل. وحتى على المستوى العالمي، لا تختلف الصورة جوهرياً، رغـم التبـاين المعروف في مستويات التطوّر على هذا الصعيد.

ولعلّ أهم ما على المُشرّع التصدي له في هذا المجال، اختلاف العناصر المركّبة، والظـروف، والأدوات، التي يتم فيها العمل. فبيئة الإدارة الإلكترونية ذات خصائص مميزة، تجعلهـا بحاجـة إلـى تشريعات تتجاوب معها. وهذا المدخل العام ذو أهمية مركزية في مجمل عملية بناء النظام التـشريعي، من نصوصه، وصولاً إلى إجراءاته ونتائج فعله.

وحتى لا يُلجأ إلى تكرار ما وُرد في مكان وآخر من هذه الرسالة، في تحديد ثغرات تـشريعات تقييم الأداء، ونماذجها، وضوابطها، لعلّ من المناسب إجمال تلك الملاحظات، في إطار عام قادر علـى إجمالها.

إن بيئة الإدارة الإلكترونية تتطلب أولاً، المعرفة بها. وهذا يبدو شرطاً رئيساً يقع على المُشرِّع، الذي لا يفترض به أن يكون تقنياً، ولا المطلوب منه أن يكون ذا خبرة في مجال الإدارة الإلكترونية والحكومات الإلكترونية. وهنا، يفترض المنطق، من حيث المبدأ، وجود أشكال وتغييرات وهيئات مشاركة، لها صفة تشاورية في الحد الأدنى، من أجل الإلمام، بالصعوبة العامة للمسألة المطروحة، على الأقلّ.

والقضية الرئيسة التالية التي تفرض نفسها- على الأرجح – تتصل بمراجعة التشريعات النافذة، كما وردت في غير مكان من هذه الدراسة، ومقابلتها بالمستجدات الإلكترونية. فمن جهة، يبدو أنه لا بدّ من تشريع "إلكتروني" أعمّ، يأخذ في الاعتبار المركزي له، مسائل أمن المعلومات، وسريتها، وموثوقيتها. وعليه يُقترَحُ على المُشرِّع ورجل القانون أن يطلّ أولاً على حجم المسألة المطروقة، ونوعها، ويتطلب، من جهة أخرى العمل على صياغة التشريعات والقوانين والأنظمة، بما يتّفق مع ذلك.

ولكن، ما المقترَح، تحديداً؟ في هذا يبدو أن حجم التداخل بين العناصر التشريعية، والإدارية، والتقنية، يتطلّب وقفة متأمّلة. ولعلّ هذه الدراسة تبيّن، بشكل أو بآخر، مدى ذلك التداخل، خاصة في ظل شحاحة المختصّين ذوي المعارف "المزدوجة" أو متعددة التخصصات، في المجال.

ويمكن في هذا الصدد أن تشترط القوانين المقترحة وجود "هيئات مركبة" معنية بتقويم أداء الموظف العام في بيئة الإدارة الإلكترونية. ولعلّ اشتراط مختصٍّ ذي جدارة في الهيئات التي تقوم بعملية التقويم ومراجعتها أمر ذو أهمية خاصة في مجمل تلك القراءة.

وربّما كان من باب التأكد، التنويه للمشرّع – إذا ما أراد قراءة هذا البحث، أو استثماره – أن العناصر الزمنية، وعناصر كمّ العمل، ونوعه، والهيئات التي تصدر الأنظمة، وتلك التي تفصّل الإجراءات، صارت كلّها مطالبة، تشريعيّاً وقانونياً، باستيعاب المتغيرات الإلكترونية. وما من وصفة جاهزة لحل هذه المسألة. **إن الدراسة الحالية تفتح في الحقيقة أبواب حوار تشريعي علمي، وتطرح**

أسئلة، أكثر من كونها دراسة توثيقية، رغم البعد التوثيقي الذي أُريد منه أساساً بيان حجم التباعد بين بيئتين في الإدارة العامة، وبالتحديد، بين الإدارة التقليدية، والإدارة الإلكترونية.

وفي هذا الاتجاه، يبدو ملائماً التنويه بأن المُشرّع مطالب بالنظر إلى المعايير والمخاطر المطروحة في بيئة العمل الإلكتروني، ومعها دقة العمل، من حيث كونه مركباً نوعياً، وكمية العمل، في مختلف مجالات العمل الإلكتروني، الّذي يتنوَّع إلى درجة عالية.

حاولت الدراسة أن تقدّم إطاراً مفاهيمياً حقوقياً، في علاقته بالأطر الإدارية والتقنية. أما "نصوص" القوانين المقترحة، فمسألة أخرى، لا تدخل في الموضوع المطروح، من حيث المبدأ.

خاتمة وتوصيات

تناولت فصول هذه الدراسة عدداً من المسائل الأكثر أهمية في بيئة الإدارة الإلكترونية، من زاوية بارزة، هي تقويم أداء الموظف العام في هذه البيئة. وبعد تقديم إطار عام لمفهوم الإدارة الإلكترونية، وما يتصل بها من مسائل تشريعية، تناولت الدراسة عدداً من التحديات التي تواجهها الأنظمة الإدارية المعاصرة، في ظل ما أحدثته ثورة المعلوماتية والاتصالات من تغييرات، في مجمل أنماط العمل، ووسائل التقويم، بما فيها تقويم أداء الموظف العام في البيئة الجديدة، تحت عنوان رئيسي هو "الحكومة الإلكترونية".

تناولت من الموضوعات المطروحة، منهجياً، بعدين مركزيين في مجمل عملية المعالجة والبحث. فمن جهة، هناك الوضع المتّبع في البيئة التقليدية، تشريعياً، وإجرائياً، وتنفيذياً. وهناك من جهة أخرى، بيئة الإدارة الإلكترونية، وما تفرضه من عمليات تستوجب ضمناً انعكاسات واضحة، في الميادين التشريعية، والإدارية، والفنية التخصصية. وطرحت الدّراسة عدداً من الفجوات التشريعية التي أصبحت أمراً واضحاً، فرضته مستجدات الإدارة الإلكترونية على مختلف المستويات.

وانطلاقاً من التقدير القائل إنه لا بد من منهجية تبحث في وضع محدد وملموس، حيث يتعلق الأمر بالمستجدات، حاولت الدراسة مراعاة ذلك، قدر الإمكان فالتجربة، والإغراق في العمومية، رغم أهميتها المنهجية في كثير من الأحيان، غير كافيين لتعيين الحدود والفواصل والتوجهات، لاعتبار أساسي فحواه أن التفاوت بين دولة وأخرى، وبين مجتمع وآخر، في استيعاب ما قدمته ثورة المعلوماتية والاتصالات، هو تفاوت كبير، إلى حد يصعب معه وصف تجربة، انطلاقاً من تجربة أخرى. فمسارات

مشاريع الحكومات الإلكترونية، وما يرافقها من تشريعات، تتفاوت إلى حدٍ بعيد. ورغم ذلك، هناك عدد من المعايير والأسس التي أصبحت لا خلاف فيها، وعلى نطاق واسع.

لقد كان بحث واقع الحال التشريعي فيما يتصل بتقويم أداء الموظف العام، في بيئة الإدارة غير الإلكترونية مدخلاً لتقديم الخطوط العامة لها في البيئة الإلكترونية، في سبيل الوصول إلى تصوّر، ولو عامّ، لمنحى بناء تشريعي جديد، يستطيع أن يواكب المستجدات.

وغنيّ عن إعادة التأكيد، أن الأدب النظري والتجريبي في هذا الميدان شحيح جداً على وجه العموم، وهو أكثر شحاحة في البلدان العربية، الأمر الذي ألقى على كاهل البحث، المزيد من الاجتهاد في تقديم الخطوط الأهم، المستقاة من واقع ما قدمته الدراسة من مفاهيم وأُطُر تشريعية وتقنية، والعلاقة بينهما، في محاولة لسد عدد من الثغرات القائمة.

وإنه لمن المؤمّل أن تسهم هذه الدراسة في تحريك موضوعها الرئيس، من أجل المزيد من البحث في المسائل "الحاضرة الغائبة" التي أحدثتها وستحدثها بيئة الإدارة الإلكترونية، في عملياتها الإدارية، وفيما يجب أن يترافق معها من عمليات تشريعية.

وإذا جاز للباحث أن يتقدم بتوصياته في ختام هذا العمل، فلعلّ أهم تلك التوصيات يتمثل في الآتي:

- فيما يتعلق بالمملكة الأردنية الهاشمية، لعلّ من الملائم الاستناد في تنظيم الخدمة المدنية، وتقويم أداء موظفيها، إلى قانون، وليس إلى نظام (لائحة) كما هو عليه الحال الآن، وهذه

التّوصية موجّهة أساساً إلى مجلسي الأعيان، والنّوّاب، مثلما هي موجّهة إلى أصحاب القرار الإداري، في مختلف المواقع، والسّلطات.

- البحث التشريعي والإداري والفني في تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية، من منظور تكامليّ، يستطيع أن يقدم حزمة متكاملة من التشريعات والإجراءات، تحاول، ما أمكن، تغطية أهم العناصر في بيئة الإدارة الإلكترونية، وأساليب تقويم الأداء، وأدواته، ودعوة المتخصّصين في الميدان التشريعي والإداري والفني الخاص بتقويم الأداء في بيئة الإدارة الإلكترونية، إلى البحث في أساليب مواجَهة التحديات الّتي فرضتها بيئة الإدارة الإلكترونية الجديدة. وهذه المهمّة ليست مقصورة على الجهات التشريعيّة والإداريّة والفنيّة، بل إنّها تمثّل دعوة عامّة، تشمل كلّ المعنيّين بالتّطوير المؤسّسي إلى العمل بروحيّة معاصرة، في مواجهة التّحدّيات الّتي تفرضها ثورة المعلوماتيّة والاتّصالات، في بيئة الإدارة الإلكترونية الجديدة.

- إعداد التشريعات الجديدة الخاصة بتقويم الأداء في بيئة الإدارة الإلكترونية، ليس فقط بالاجتهاد الفقهي والإداري، بل بالتعرّف المعمق، وبمساعدة المتخصصين، على مختلف أوجه عمل بيئة الإدارة الإلكترونية، ويمكن لهذه الغاية تشكيل فرق عمل من القانونيين والإداريين والمتخصصين في تكنولوجيا المعلومات، وغيرهم من ذوي العلاقة بالعمل الإداري الإلكتروني، وتقويم أداء الموظف العام على وجه الخصوص. وإن الفاعلين في السّلطات الثّلاث: القضائيّة، والتّشريعيّة، والتّنفيذيّة، وأجهزة الرّقابة على أداء العمل العامّ بمجمله،

مواجهون بهذه المهمّة، ويُخصُّ منهم، أولئك الّذين تتطلّب طبيعـة أدوارهـم، تقـويم الأداء، بالمعنى العامّ، وبالمعنى الفردي.

- الاسترشاد بالتجارب الرائدة في التشريعات الخاصة بالإدارة الإلكترونية، وتحديداً في تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية، وخاصةً تلك التي ثبتت نجاعتها في التعامـل مـع مستجدات عصر المعلوماتية والإنترنت، ليس فقط فيما يخص تقويم الأداء، بل فـي مواجهـة جرائم الحاسوب، ومسائل التوقيع الإلكتروني، والقيمة القانونية للوثيقة الإلكترونية، وما إليهـا من مسائل. ولا يقتصر الأمر في هذا المجال على رجالات القانون والتّشريع، بل يمتدّ ليـشمل القائمين على عمليّات التّطوير الإداري، بما في ذلك، مؤسّسات المجتمـع المـدني، بمختلـف أشكالها وتعبيراتها.

- التنسيق مع الهيئات الدولية المتخصصة، وتحديداً تلك التي تقترح المعايير في ميـدان العمـل الإلكتروني، من أجل تشذيب التشريعات المقترحة، وبما ينسجم والتكامل الـدولي فـي هـذا المجال. وهذه المهمّة تقع أساساً على عاتق السّلطة التّنفيذيّة، ممثّلة بالحكومة أساساً، دون إغفال ما يترتّب على ذلك من مهمّات على الأطراف الأخرى المعنيّة، في هذا المجال.

- عقد ورشات عمل وندوات ومؤتمرات متخصصة، للبحث في الجوانب القانونيـة والإداريـة والفنية لمجمل المسائل المطروحة على جدول أعمال تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية.

- تشجيع الترجمة إلى العربية في مجال تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة الإدارة الإلكترونية.

- دعوة وسائل الإعلام إلى المزيد من إلقاء الضّوء على ما أحدثته بيئة العمل الإلكتروني من جديد، في تقويم أداء الموظّف، في ظلّ حالات ملموسة، تُستثمَر فيها اجتهادات المشرّع، وأهل القانون، والإداريّ، والفنيّ المتخصّص.

- دعم مبادرات البحث العلمي، الّتي تتناول تقويم أداء الموظّف العامّ في بيئة العمل الإلكتروني، رغم شحّة المراجع في هذا الميدان. وهذا يستدعي -سياقاً- العمل على بناء برنامج عمل وطني أردني، يُخاطب الجديد في عالمنا المعاصر، ليس فقط في العموميّات والشّعارات، بل، ومن باب أولى، في المسائل المحدّدة الملموسة، وليس أقلّها أهميّة، تقويم أداء مئات الألوف من العاملين في الوظيفة العامّة، في بيئة عمل جديدة "نسبيّاً"،هي بيئة العمل الإلكتروني؛ للوصول إلى صيغة مُرْضية، تستطيع التّعامل مع جديد المتغيّرات، والتّفاهم معها، على الأقلّ، في خطوة أُولى. وغنيّ عن التّنويه، أن هذه المهمّة تتطلّب تشابك جهود العديد من الأطراف، تشريعيّاً، وقضائيّاً، وتنفيذيّاً، ورقابةً، بما يشمله ذلك من أشخاص، بما فيهم ومنهم، بالطّبع، "الأشخاص المعنويّة".

- إنشاء هيئة، ذات اعتبار قانوني ومعنوي، تضمّ في بُنيتها، أهل قانون، وإداريّين، وفنيّين متخصّصين؛ للتّعامل مع ما يتعلّق بتقويم أداء الموظّف العامّ، خاصّةً في بيئة العمل الإلكتروني الجديدة.

- وليس آخراً، تنظيم آليّات العمل الجديدة، وتصنيفها، بما يتّفق وواقع الحال الجديد، وبما يستتبع ذلك من بناء نماذج جديدة؛ لتقويم أداء الموظّف العامّ، في بيئة العمـل الإلكترونيـة الجديـدة، تستطيع أن تكون أكثر عدلاً، ودقّةً، وموضوعيّةً.

- ومن التوصيات الأكثر تحديداً لا بد من الإشارة إلى تحديد معنى واضـح للموظـف العـام، وعمله، ونظام تقويمه، ولطبيعة العلاقة بين الرئيس، والمرؤوس في البيئة الإلكترونية، وإلـى ضرورة تحديد البيئة القانونية في هذا السياق.

الملاحق

الملحق رقم (1)

تعليمات تنظيم سجل تقييم الأداء

والتقارير السنوية عن الموظفين في الدوائر

صادرة عن ديوان الخدمة المدنية بموجب المادة (69/ج)

من نظام الخدمة المدنية رقم (55) لسنة 2002

المادة (1): تسمى هذه التعليمات (تعليمات تنظيم سجل تقيم الأداء والتقارير السنوية عن الموظفين في الدوائر)، ويعمل بها اعتبارا من 2002/10/10.

المادة (2): يقوم مسؤول وحدة شؤون الموظفين في الدائرة بتوزيع نسخ من نماذج سجل تقييم الأداء على الرؤساء المباشرين للموظفين خلال الأسبوع الأول من شهر كانون الثاني، وبالنسبة للمعلمين خلال الأسبوع الأول من شهر أيلول من كل عام.

المادة(3): يدون الرئيس المباشر للموظف في سجل تقييم الأداء البيانات، والملاحظات، والوقائع الإيجابية، والسلبية المتعلقة بأدائه وسلوكه في نهاية كل ثلاثة أشهر ابتداء من شهر كانون الثاني، وبالنسبة للمعلمين ابتداء من شهر أيلول من كل عام.

المادة(4): يفتح الرئيس المباشر ملفا تحفظ به نماذج سجلات تقييم الأداء الخاصة بالموظفين الذين يرأسهم والتي سيدون فيها ملاحظاته بشأنهم، ولا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات، والوقائع،

والملاحظات المدونة فيه كما لا يجوز إجراء أي محو، أو كشط فيه تحت طائلة بطلان التعديل بجميع صوره.

المادة (5): يقوم مسؤول وحدة شؤون الموظفين في الدائرة بتعبئة الجزء الأول من نماذج التقارير السنوية للموظفين في الدائرة، ومن ثم توزيعها على الرؤساء المباشرين لغايات استكمال إجراءات تقييم الأداء للموظفين في 10/1، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 4/1 من كل عام، وبالطريقة التي تراها الدائرة مناسبة.

المادة (6): أ- يقوم الرئيس المباشر بتنظيم التقرير السنوي للموظف على أساس تقدير علامة لكل عنصر من عناصر التقييم في ذلك التقرير، ويحيله إلى المدير في موعد لا يتجاوز 10/10، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 4/20 من كل عام، ويعتبر سجل تقييم الأداء المرجعية عند تعبئة التقرير السنوي للموظف.

ب- يتولى المدير مراجعة تقييم الرئيس المباشر، ويضع إشارة موافق، أو غير موافق على التقرير السنوي للموظف، ويحيله إلى الأمين العام، أو من يفوضه مع رأيه في حال عدم الموافقة في موعد لا يتجاوز 10/20، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 4/30 من كل عام.

ج- يضع الأمين العام، أو من يفوضه التقدير السنوي النهائي لأداء الموظف في التقرير السنوي، وعلامة ذلك التقدير في موعد لا يتجاوز 10/30 وبالنسبة للمعلمين في موعد لا يتجاوز 5/15 من كل عام.

المادة (7): تنظر لجنة النظر في الاعتراضات المنصوص عليها في المادة (72/د) من نظام الخدمة المدنية في اعتراضات الموظفين المحالة إليها من قبل الأمين العام، أو من يفوضه في موعد أقصاه 11/10، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 6/15 من كل عام.

المادة (8): تتخذ الإجراءات، والقرارات المنصوص عليها في المادة (73) من نظام الخدمة المدنية بعد اكتساب التقارير السنوية الصفة القطعية في موعد أقصاه 12/25، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 6/30 من كل عام.

المادة (9): ترسل الدائرة إلى ديوان الخدمة المدنية كشفا معتمدا، وموقعا من أمين عام الدائرة يتضمن أسماء موظفيها من الفئة الأولى، والثانية، والثالثة، والتقدير النهائي، وعلامته لكل منهم في التقرير السنوي في موعد أقصاه 11/30، وبالنسبة للمعلمين في موعد أقصاه 7/31 من كل عام على أن تراعى فيه السرية التامة، ولا يجوز إدخال أي تعديل عليه بعد إيداعه لدى الديوان.

المادة (10): تنظم التقارير السنوية للموظفين المنتدبين، والمعارين، والموفدين في دورات تدريبية، وبعثات دراسية والمجازين دراسياً والمجازين بدون راتب، وعلاوات، وفق الإجراءات التالية: -

1- تقوم الدائرة المنتدب إليها الموظف بوضع التقرير السنوي عن الموظف المنتدب إذا كان انتدابه ما يزال نافذاً حتى تاريخ 9/1 من سنة التقرير. أما في حالة انتهاء انتدابه قبل هذا التاريخ فتنظم دائرته تقريره السنوي.

2- ترسل الدائرة المنتدب إليها بعد اكتساب التقرير الصفة القطعية نسخة من التقرير السنوي إلى الدائرة المنتدب منها.

ب- ينظم التقرير السنوي للموظف المعار على النحو التالي:

1- إذا كانت الإعارة داخل المملكة، فينظم التقرير من قبل الدائرة التي أعير إليها الموظف.

2- إذا كانت الإعارة خارج المملكة، فينظم التقرير من قبل الدائرة التي أعير منها الموظف على ضوء التقارير السنوية السابقة، وأي بيانات أخرى ذات علاقة.

ج- يتم تعبئة التقرير السنوي للموظف الموفد في دورة تدريبية، أو بعثة دراسية من قبل دائرته على ضوء التقارير السنوية السابقة، وأي بيانات أخرى ذات علاقة، وعلى ضوء الوثائق، والتقارير الرسمية حول سير دراسته.

د- يجوز تعبئة التقارير السنوية للموظفين المجازين دراسياً، والمجازين دون راتب، وعلاوات طبقاً لأحكام المادتين (105) و (111) من نظام الخدمة المدنية إذا كانت الإجازة لا تزيد على أربعة أشهر (متصلة أو مجزأة) خلال سنة التقرير.

هـ- تتبع الدائرة الأحكام، والإجراءات المنصوص عليها في المواد (69، 72، 73، 74) من نظام الخدمة المدنية.

المادة (11): لا يجوز تنظيم التقارير السنوية للموظفين المعينين بعد تاريخ اليوم الأول من شهر آب من كل سنة، عن السنة التي تم تعيينهم خلالها.

الملحق رقم (2)
الخطة الإسترتيجيـة لديـوان الخدمـة المدنيـة
(2010 - 2004)

- الرؤيـــة
- الرســالة
- المرتكـزات والقيـم
- الفـرص المتاحـة ومواطن القـوة
- المشكلات والتحديات
- الأهـداف العامـة
- محـاور الخطـة الاستراتيجيـة

الرؤيـــة

إدارة حكومية كفؤة وجهاز خدمة مدنية مؤهل من أجل الوصول إلى تقديم خدمة مميزة للمواطن ورفع مستوى الأداء والإنتاجية.

الرســالة

تنظيم إدارة شؤون الموظف والوظيفة في أجهزة الخدمة المدنية وتطويرها بأبعادهـا البـشرية والإجرائية والقانونية، والإشراف على حُسن تطبيق التشريعات الناظمة لشؤون الوظيفة العامة وتعزيـز المؤسسية واستخدام نظم المعلومات والأخذ بمفهوم تنمية وإدارة الموارد البشرية وبناء تقاليـد وتـراكم

معرفي في مؤسسات الخدمة المدنية وترسيخ منهجية المبادرة والتميز والإبداع ومبادئ العدالة والمساواة والشفافية.

المرتكــزات والقيــم

- الوظيفة العامة أمانة ومسؤولية أخلاقية، وهي تكليف لخدمة المواطنين وليست تشريفا.
- الشفافية والعدالة والمساواة وتكافؤ الفرص.
- محاربة الفساد والمحسوبية والواسطة.
- النزاهة والانتماء ومكافأة الجهد والعطاء المتميز.
- تقديم الخدمة للمواطن والموظف والدائرة بفعالية وكفاءة
- وحدة السياسات والتوجهات ولامركزية التنفيذ
- المهنية والاحتراف الوظيفي وتبسيط الإجراءات ضمان الأداء والإنتاجية الكفوءة.
- المعلوماتية ونظم تطوير الأداء
- الاستثمار في الإنسان رأس المال الأهم

الفــرص المتاحــة ومواطن القــوة

1. رعاية جلالة الملك لنهج التحديث والإصلاح والتطوير الإداري.
2. تبني الحكومة لاستراتيجية الإصلاح والتطوير الإداري.
3. تبني الدولة الأردنية للخيار الديمقراطي.
4. استقلالية ديوان الخدمة المدنية حصانة له أمام الضغوطات وضمان لتطبيقــه مبــادئ العدالــة والمساواة وتكافؤ الفرص.

5. التزام بنهج التخطيط والتطوير واستخدام تكنولوجيا المعلومات.

6. تراكم معرفي وخبرة متصلة في ديوان الخدمة المدنية.

المشكلات والتحديات

1. تراجع الدور المؤسسي للديوان في عملية إدارة القوى البشرية وضعف الوعي بهذا الدور.

2. ضعف مؤسسية واستمرارية ارتباط الديوان بهيكلية السلطة التنفيذية.

3. غياب مشاركة ودور الديوان في خطط وبرامج الإصلاح والتنمية الإدارية.

4. غياب أو ضعف الموازنات التطويرية والبحثية في الديوان وأجهزة الخدمة المدنية.

5. كبر حجم البطالة وضعف فرص العمل واختلال مخرجات العملية التعليمية وترسخ ثقافة المجتمع الوظيفي.

6. تعاظم مخاطر التنافسية في ظل انضمام موظفي الخدمة المدنية لقانون الضمان الاجتماعي وعدم القدرة على المحافظة على الكفاءات.

7. هامشية الاهتمام بالجانب الإداري والوظيفي وضعف دعم وحداته المتخصصة في برامج وعمل رؤساء الدوائر الحكومية.

8. ضعف وانعدام مشاركة المعنيين في أجهزة الخدمة المدنية في برامج التطوير والإصلاح وعدم خلق التفهم لأهدافها والمعرفة بسبل تحقيقها وبالتالي التفاعل معها وتطبيقها وتحقيق نجاحها.

9. التوسع في استخدام الاستثناء واللجوء إلى الحلول الجزئية والخضوع للحالات الخاصة والضغوطات بما في ذلك معالجة مشكلات الأجور والرواتب والحوافز.

10. انعكاس الموقف من دور الديوان على ضعف الإمكانات البشرية والمالية المخصصة له.

11. غياب التنسيق المؤسسي ومنهجية التخطيط والتقييم لقضايا الخدمة المدنية وإدارة القوى البشرية (الاحتياجات من الكادر، البعثات والدورات والتدريب، الهياكل التنظيمية، تقييم الأداء المؤسسي).

الأهـداف العامـة

1. اختيار أفضل الكفاءات البشرية المتوفرة وفق معايير تحقق أقصى ما يمكن من العدالة لـشغل وظائف الخدمة المدنية وضمان استمرارية برامج تدريبها وتأهيلها.

2. التأكد من حُسن تطبيق التشريعات المتعلقة بالخدمة المدنية.

3. الإسهام الفعال في وضع وتنفيذ استراتيجيات وبرامج الإصلاح والتنمية الإدارية فـي أجهـزة الخدمة المدنية.

4. تطوير دور الديوان فيما يتعلق بالتخطيط للموارد البشرية في جهاز الخدمة المدنية من خـلال وضع المؤشرات والمشاركة في وضع خطط الاحتياجات الوظائف والكوادر البشرية.

5. معالجة الاختلالات التي نتجت عن تراكم ظروف وممارسات وظيفية خاطئة.

6. الربط بين إدارة الموارد البشرية وإدارة وأنظمة الرواتب والأجور والعلاوات وأنظمـة الحفـز المختلفة.

7. تطوير وتوحيد منهجية وربط نظم المعلومات الخاصة بإدارة القوى البشرية في أجهزة الخدمة المدنية.

8. تطوير وتحديث تعليمات وصف وتصنيف الوظائف في ضوء المتغيرات والمستجدات.

9. تنمية معارف وخبرات ومؤهلات موظفي الدولة من خلال إيفادهم فـي الـدورات والبعثـات والتخطيط لهذه العملية وتحديد الفئات المستهدفة لها وتقييم نتائجها.

10. تمكين الموظفين المتميزين والمبدعين من تسريع تقدمهم الوظيفي من خـــلال نظـــم الحـــوافز والترفيعات الجوازية لغايات تحقيق برامج التعاقب الوظيفي.

11. اعتماد جائزة الملك عبدالله للتميز كأداة مؤسسية لتفعيل وتحفيز عملية التطوير والنهوض بواقع عمل مؤسسات الخدمة المدنية.

12. تفعيل آليات مبدأ الشكاوى والاقتراحات والاعتراضات المتعلقة بالمواطن والموظف والوظيفـــة العامة.

13. تشجيع ودعم أشكال التنظيم التعاوني لتنمية الحياة الاجتماعية للموظفين وتحقيق مكاسب لهم في قضايا السكن والصحة والتعليم وصناديق الادخار و التعليم.

محـــاور الخطـــة الاستراتيجيـــة

أولا: التشريعات الوظيفية.

ثانيا: الموارد البشرية.

ثالثا: المعلوماتية.

رابعا: الدور المجتمعي للديوان.

المحور الأول: التشريعات

البرنـامج:

تطوير وتعديل التشريعات الوظيفية.

الأهــــداف:

1. توفير السند التشريعي لتنفيذ برامج الإصلاح والتطوير.

2. معالجة الثغرات في التشريعات الحالية.

3. تعزيز اتجاهات التخطيط والمؤسسية ومفاهيم إدارة الموارد البشرية في تشريعات الخدمة المدنية.

الآليـــــات:

1. تعديل نظام الخدمة المدنية بما في ذلك هيكلة الرواتب والعلاوات (2004 – 2010).

2. تعديل أسس انتقاء وتعيين الموظفين (2004 – 2007) (2008 – 2011).

3. تعديل قانون التقاعد المدني (2004).

4. تعديل قوانين وأنظمة أخرى ذات العلاقة بالخدمة المدنية (2004).

المحور الثاني: إدارة الموارد البشرية

البرنامج (1):

عمليات الترشيح والاختيار لشغل الوظائف.

الأهـــداف:

1. تحقيق أقصى ما يمكن من عدالة واختيار أفضل ما يمكن من كفاءات.

2. تحسين قدرة الديوان على تزويد الدوائر بمرشحين مؤهلين للقيام بمهام الوظائف المطلوبة.

3. وقف التعيينات الاستثنائية خارج الأسس.

4. الانتقال التدريجي نحو اللامركزية في عمليات الاختيار والتعيين.

الآليـــــات:

1. تجديد مخزون طلبات التوظيف بهدف تحديث المعلومات وحصرها بالأعداد الجادة في البحـث عن الوظيفة (2003/12/15 – 2004/4/1).
2. تحديد حدٍ أعلى للعمر لقبول طلبات التوظيف (2004/6).
3. إدخال عامل تاريخ تقديم الطلب في تحديد النقاط التنافسية لطالبي التوظيف (2004/6).
4. إدخال عوامل الخبرة والمهارات الخاصة في تحديد الاحتياجات لبعض الوظائف وفق الوصـف الوظيفي المطلوب (2004/6).
5. اعتماد إجراء المقابلات للتعيينات في وزارتي الصحة والتربية والتعليم تمهيـداً لتعمـيم مبـدأ الامتحانات التنافسية (2004/6).
6. اعتماد الامتحانات التنافسية العامـة والاختيـار المركـزي لـبعض التخصـصات الرئيـسة (2004/6).
7. شمول نطاق إشراف الديوان واللجنة المركزية لشؤون الموظفين على كافة أنواع التعيينات في الوظائف الحكومية ضمن جدول التشكيلات وخارجه باستثناء الفئة الرابعة (2005/6).
8. نقل إجراءات وصلاحيات الاختيار والتعيين في وظائف الفئات الثانية والثالثة والرابعة في كل من وزارتي التربية والتعليم والصحة إلى الوزارة المعنية (2008 – 2010).
9. التحضير لنقل صلاحيات إجراءات الاختيار والتعيين في وظـائف الفئـات الثانيـة والثالثـة والرابعة في كافة الدوائر في المرحلة الثانية في ضوء نجاح التجربة في التربية والتعليم والصحة.

البرنامج (2):

اعتماد التخطيط والمشاركة المؤسسية في عملية إدارة الموارد البشرية

الأهـــداف:

1. تحسين عملية تحديد الاحتياجات من القوى البشرية.
2. رفع كفاءة برامج تأهيل وتدريب موظفي الخدمة المدنية
3. الانتقال إلى الأخذ بمفهوم إدارة القوى البشرية والربط بينها وبين المهام والهياكل التنظيمية ووصف وتصنيف الوظائف ومختلف مكونات الوظيفة العامة وأجهزة الخدمة المدنية.
4. وضع أهداف وإيجاد معايير تمكن من إجراء عملية تقييم قابلة للقياس.

الآليـــات:

1. إيجاد آلية مؤسسية ملزمة للدوائر لدراسة الاحتياجات من الوظائف والدرجات وتضمينها في جدول التشكيلات والموازنات السنوية وذلك من خلال تدعيم دور لجان التخطيط والتنسيق ولجان شؤون الموظفين واللجنة المركزية لشؤون الموظفين وبدور تنسيقي مع الديوان ودائرة الموازنة العامة (2004/6– 2005/12) ويشمل ذلك ما يلي:

أ. الاحتياجات الجديدة من الوظائف.

ب. الترفيعات الوجوبية.

ج. الترفيعات الجوازية.

د. تعديل أوضاع الموظفين.

2. دراسة وتقييم عملية الإيفاد إلى الدورات والبعثات وإعادة تقييم المعارف والمؤهلات والخبرات الفنية والتخصصات العلمية المطلوبة لتطوير وتأهيل وتنمية مهارات موظفي الخدمة المدنية وتحديد الفئات المستهدفة وتأهيلها المسبق بالتنسيق مع كافة الدوائر ووزارات التخطيط والتعليم العالي والخارجية (2005 – 2006).

3. التنسيق مع المعهد الوطني للتدريب ومؤسسة التدريب المهني للإسهام في توحيد وتطوير برامج التدريب وشمولها لأكبر الأعداد الممكنة وبما يتناسب و المسار الوظيفي و ضرورات تطوير الأداء الفردي و المؤسسي (2005 – 2006).

4. تخطيط وإتاحة فرص التسريع في التقدم الوظيفي للفئات والموظفين المتميزين والمبدعين لخلق قيادات شابة ومؤهلة (2005 – 2010).

5. استخدام البيانات والمعلومات كقاعدة لعملية التخطيط واتخاذ القرارات (2004 – 2008).

6. تطوير وتفعيل عملية البحث والدراسات وتبسيط الإجراءات وتفويض الصلاحيات ورصد مخصصات مالية منفصلة لها في الموازنات (2005 – 2010).

البرنامج (3):

تطوير إدارة شؤون الموظفين والقوى البشرية

الأهداف:

1. الاهتمام بفترة التجربة للموظف الجديد من حيث التدريب والتأهيل والتقييم وتفعيل إجراء الاستغناء عن العناصر التي يثبت عدم صلاحيتها للوظيفة العامة.

2. تحسين تطبيقات ونتائج عملية تقييم الأداء.

3. تطبيق معايير عادلة ومرنة في التعامل مع قضايا تطور المسار الوظيفي للموظف.

4. إعادة هيكلة الرواتب والعلاوات.

5. ربط إدارة شؤون الموظفين بأنظمة الرواتب والعلاوات.

6. تأهيل ورفع مستوى وحدات وموظفي شؤون الموظفين والتطوير الإداري والإدارة العامة بما يحقق التعامل مع مفهوم إدارة القوى البشرية والتهيئة لتوسيع اللامركزية في أجهزة الخدمة المدنية.

الآليــــــات:

1. تطوير نماذج متخصصة لتقييم الأداء الفردي بالتعاون مع الدوائر (فترة التجربة، وفق الدائرة، أو الفئة، أو القطاع المهني...). (2004 – 2007)

2. تطوير معايير التقييم وإدخال معايير جديدة للأداء المتميز.(2004)

3. الإشراف على تعميق مفاهيم العدالة وتكافؤ الفرص وتطبيق أنظمة الحوافز والالتزام بتعريف الفئة الوظيفية وطبيعة مهامها ومؤهلات شاغليها. (2004 – 2010)

4. معالجة الوضع الوظيفي لفئات عديدة من الموظفين أدت إليها تراكمات عمليات التعيين خارج الأسس أو فرضتها حالات معينة في موازنات الدوائر لفترات طويلة لإنهاء الإختلافات في واقع الوظيفة في الخدمة المدنية و تحقيق الإستقرار الوظيفي.(2004 – 2006)

5. ربط إدارة شؤون الموظفين بأنظمة الرواتب والعلاوات لتحقيق التكامل والشمولية في عملية إدارة القوى البشرية.(2007 – 2010)

6. تحسين الاهتمام بوحدات الإدارة وشؤون الموظفين والتطوير ودعمها ورفدها بالكفاءات وإعطائها دوراً أكبر في العملية الإدارية.(2004– 2010)

7. اعتماد ديوان الخدمة المدنية كمؤسسة خبرة وتعيين أعداد إضافية في الديوان بهدف نقلهم إلـــى الوزارات والدوائر المختلفة بعد اكتسابهم المهارات والخبرات المطلوبة. (2004 – 2010)

المحور الثالث: المعلوماتية *

الأهـــــداف:

1. توحيد وتعميم استخدام تكنولوجيا المعلومات في إدارة القوى البشرية.
2. توحيد الإجراءات والمعلومات والترميز الخاص بأنظمة المعلومات.
3. ربط أنظمة المعلومات في أنظمة مركزية للحصول على المعلومات والبيانات والمؤشرات لعمليـــة لإعداد الخطط والسياسات الخاصة بالقوى البشرية.
4. التهيئة لدخول نظام المعلومات الوطني ومشروع الحكومة الإلكترونية.

*** تم رفع هذا المشروع لوزارتي التخطيط والتعاون الدولي والاتصالات وتكنولوجيا المعلومات لتوفير التمويل اللازم.**

البرنامج (1):

أنظمة المعلومات (2004 – 2007)

الآليــــــات:

1. مشروع نظام شؤون الموظفين الموحد.
2. مشروع نظام شؤون الموظفين المركزي.

3. مشروع نظام البعثات والدورات الموحد.

4. مشروع نظام البعثات والدورات المركزي.

5. مشروع تطوير نظام طلبات التوظيف.

6. مشروع تطوير نظام الامتحانات التنافسية والمقابلات.

7. مشروع نظام تشكيلات الوظائف ووصف وتصنيف الوظائف الحكومية.

البرنامج (2):

برنامج تطوير شبكة المعلومات والاتصال في ديوان الخدمة المدنية (2004 – 2007)

1. مشروع إنشاء شبكة ربط معلومات بين الديوان والوزارات والدوائر.

2. مشروع شبكة ربط المعلومات بين الديوان والدوائر المركزية ذات العلاقة بالموارد البشرية.

3. مشروع إنشاء نقاط خدمات في إقليميّ الشمال والجنوب.

البرنامج (3):

برنامج تطوير الخدمات المقدمة في ديوان الخدمة المدنية وتفعيل أنظمة الاستعلام (2004 – 2005).

البرنامج (4):

الإعداد والمشاركة للاندماج في مشاريع نظم المعلومات الوطني ومشروع الحكومة الإلكترونية (2004 – 2007).

المحــور الرابع: الدور المجتمعي للديوان (2004 – 2010)

الأهـــداف:

1. تطوير دور الديوان في عملية تقديم الخدمات الموكولة إليه.
2. التشاركية مع مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص في وضع برامج تستهدف خلق فرص العمل ووضع مؤشرات لمدخلات ومخرجات عملية التعليم.
3. تقديم الديوان كأحد المصادر الرئيسية لتزويد سوق العمل الداخلي والخارجي باحتياجاته من الكفاءات.

الآليـــات:

1. التعريف بدور الديوان بصفته أحد المصادر الأساسية لعملية تسويق وتشغيل أصحاب المؤهلات الأردنية في القطاع الخاص وخارج الأردن وذلك من خلال التعاون مع هيئات ومؤسسات القطاع الخاص المختلفة.
2. التعاون مع الجهات ذات العلاقة بسوق العمل والمؤسسات التعليمية والبحثية لوضع مؤشرات تسهم في رسم سياسات التعليم وتوجيه مدخلات ومخرجات العملية التعليمية بما يتوافق مع خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
3. إعداد برامج توعية إعلامية بهدف تغيير ثقافة المجتمع نحو الوظيفة العامة والبحث عن فرص عمل في قطاعات العمل الخاصة والأهلية المختلفة.
4. تشجيع البحث العلمي فيما يتعلق بشؤون الخدمة المدنية وتزويد الباحث بالمعلومات الضرورية للقيام بهذه الأبحاث والاستفادة من نتائجها كمصدر معرفي.

ملحق رقم (3)
مشروع نظام الخدمة المدنية الحالي والمقترح

الفصل الحادي عشر
تقييم الأداء

النص الحالي	المبررات	النص المقترح
المادة (67) أ-1- يعتمد المجلس نموذجاً خاصاً لسجل تقييم أداء الموظفين يعده الديوان بالتعاون مع الدائرة ويستثنى من التقييم موظفو الفئة العليا. 2- يجوز وبالطريقة ذاتها إعداد أكثر من نموذج واحد لسجل تقييم الأداء لأي دائرة إذا تعددت أعمالها ومهامها أو اختلفت وظائفها وفئات الموظفين فيها. 3- بدون الرئيس المباشر للموظف في السجل البيانات والملاحظات والوقائع الايجابية والسلبية المتعلقة بأداء الموظف وسلوكه في نهاية كل ثلاثة أشهر ويطلع مرؤوسيه على الجوانب السلبية في أدائهم لتقييمها. ب- يعتبر سجل تقييم الأداء المرجعية عند تعبئة التقرير السنوي للموظف في نهاية مدة التقييم على أن يعكس هذا التقرير مستوى أداء الموظف الفعلي خلال السنة. ج- لا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في سجل تقييم الأداء أو في التقرير السنوي سواء بالإضافة إليها أو بالحذف منها كما لا يجوز إجراء أي محو أو كشط فيها، وذلك	*** ملاحظة: تم إعادة صياغة وترتيب مواد هذا الفصل من جديد حيث تم مراعاة التتابع المنطقي لعملية تقييم الأداء الوظيفي وعلى نحو يحقق ما يلي:-** 1- تحديد الفئات الوظيفية المستهدفة من عملية التقييم، وتوضيح الغايات الاساسية المرجوة من مفهوم تقييم الاداء باعتباره اداة هامة من ادوات ادارة الموارد البشرية في الاجهزة الحكومية, وربطه بالأداء المؤسسي. 2- تحديد الجهات المعنية بوضع التقرير السنوي والتأكيد على دور الرئيس المباشر و مدير المديرية في هذه العملية كونهم الأكثر إرتباطا بأداء الموظف مع النص على رفع تقارير متابعة للأمين العام.	*المادة (59)* أ. باستثناء موظفي الفئة العليا يتم تقييم أداء كافة الموظفين وفق النماذج والمعايير والإجراءات المنصوص عليها في هذا النظام. ب. تهدف عملية تقييم الأداء الفردي للموظف إلى التعرف على جوانب التميز أو جوانب الضعف بهدف و ضع برامج التدريب و تطوير الأداء و تفعيل أنظمة الحوافز و إختيار الكفاءات إضافة إلى كونها أحد مؤشرات التقييم المؤسسي للدوائر. ***سجل تقييم الأداء*** *المادة (60)* أ. يعد الديوان النماذج الخاصة بسجل تقييم أداء الموظفين والنموذج الخاص بتقرير أداء الموظف السنوي و تقرير أداء الموظف تحت التجربة بالتعاون مع الدائرة، ويجوز إعداد أكثر من نموذج حسب فئات الموظفين أو الوظائف أو المهام الموكلة لهم ولأي اعتبار آخر تتطلبه عملية التقييم.

تحت طائلة بطلان التعديل بجميع صورة. د- للوزير وللأمين العام أو من ينيبه أي منهما الإطلاع على سجل تقييم أداء الموظفين في الدائرة للتحقق من أن تنظيمه قد تم وفقاً للتعليمات المقررة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح سير العمل في الدائرة إذا تبين أن في البيانات والملاحظات والوقائع المدرجة في السجل ما يقتضي اتخاذ تلك الإجراءات. ***المادة (68)*** تحقيقاً للغايات المقصودة من سجل تقييم الأداء المنصوص عليه في المادة (67) من هذا النظام، تدون في هذا السجل البيانات والملاحظات والوقائع المتعلقة بأداء الموظف وفقاً للتعليمات التي يصدرها المجلس متضمنة بصورة خاصة ما يلي:- أ- مدى تقيده بأوقات الدوام الرسمي وانتظامه في عمله الوظيفي. ب- مغادرة الدائرة أثناء الدوام الرسمي لأغراض خاصة ولقضاء أعمال شخصية سواء بإذن أو بدونه ومجموع المدد الزمنية للمغادرات في كل شهر. ج- استقبال الزوار بصورة شخصية ومن غير المراجعين في أمور وأعمال رسمية. د- السرعة أو التأخر في إنجاز المعاملات التي تحول أو ترسل إليه أو في إنهاء الأعمال التي تناط به. هـ- مدى الدقة في العمل، وتكرار الأخطاء نفسها على الرغم من تنبيهه إليها. و- إنجازه للعمل المطلوب منه في مدة زمنية محددة أو لما أنجزه من هذا العمل. ز- مستوى الإبداع والابتكار في العمل، ومساهمته في تقديم الاقتراحات والدراسات لتطوير العمل في الدائرة. ح- الرغبة في الإطلاع على الأعمال والمهام	3- المحافظة على سرية إجراءات وضع التقرير مع إتاحة المجال للموظف بعد مرور ثلاثة أشهر الإطلاع على تقريره لغايات توفير التغذية الراجعة، وتعريف الموظف بمواطن القوة و الضعف في أدائه. 4- التفريق بين ثلاثة مستويات لتقييم أداء الموظف العام، حيث تم إفراد عناصر أساسية لتقييم الموظف تشتمل على كافة الجوانب المتصلة بمستوى أداء الموظف و سلوكه، و تحديد عناصر للتقييم خاصة بأداء الموظف الحاصل على تقدير بدرجة ممتاز، إضافة إلى تحديد عناصر للموظف تحت التجربة.	ب. يعتبر سجل تقييم الأداء المرجعية عند تعبئة تقرير الأداء السنوي للموظف في نهاية مدة التقييم على أن يعكس هذا التقرير مستوى أداء الموظف الفعلي خلال السنة. ج. لا يجوز إجراء أي تعديل على البيانات والملاحظات والوقائع المدونة في سجل تقييم الأداء وفي تقرير الأداء السنوي سواء بالإضافة إليها أو بالحذف منها كما لا يجوز إجراء أي محو أو كشط فيها وذلك تحت طائلة بطلان التعديل والمساءلة. د. يصدر الديوان التعليمات الخاصة بكيفية تنظيم سجل أداء الموظفين في الدوائر أو تقارير الأداء السنوية المتعلقة بهم بما في ذلك تقارير الأداء السنوية الخاصة بالموظفين المنتدبين والمعارين والموفدين في بعثات أو دورات والمجازين بدون راتب وعلاوات و الموقفين عن العمل. هـ. تكون جميع مراحل إعداد سجل الأداء وتقرير الأداء السنوي مكتومة ولا يجوز إطلاع الموظف عليها إلا إذا كان تقديره النهائي بتقرير الأداء السنوي بدرجة (ضعيف أو متوسط) ويحق لكافة الموظفين الإطلاع على نتائج تقاريرهم بعد مضي ثلاثة أشهر من تاريخ اعتمادها. ***عناصر التقييم*** ***المادة (61)*** أ. تحقيقا للغايات المقصودة في سجل تقييم الأداء و التقرير السنوي يتم تقييم أداء

الأخرى للدائرة بصورة عامة والإحاطة بالتشريعات والأساليب المطبقة فيها.

ط- مدى تقبل الأفكار والآراء الجديدة أو المخالفة لأفكاره وآرائه وقدرته على مناقشتها بمرونة ودون تعصب.

ي- مقدرته الذاتية في الإقناع وطريقته فيها.

ك- سلوكه مع رؤسائه ومرؤوسيه وزملائه والمتعاملين مع الدائرة وعلاقته بهم وطريقة تعامله معهم.

ل- الإنذارات الموجهة إليه والقرارات التأديبية والأحكام القضائية القطعية الصادرة بحقه سواء بإدانته أو بتبرئته.

م- المشاكل الخاصة التي يواجهها والصعوبات المالية أو النفسية أو الجسمية التي يعاني منها، ومدى انعكاسها على عمله في الدائرة وعلى علاقته بالعاملين فيها أو المراجعين لها.

المادة (69)

أ- باستثناء موظفي الفئة العليا، يتم تقييم أداء جميع الموظفين لأعمالهم وواجباتهم الوظيفية وكفاءاتهم وقدراتهم على أدائها وإنجازهم لها وإنتاجهم فيها وسلوكهم أثناء قيامهم بها وعلاقتهم مع رؤسائهم ومرؤوسيهم وزملائهم والمراجعين بموجب نماذج تحدد فيها التقديرات الخاصة بذلك التقييم وفقاً لأحكام هذا النظام.

ب- يتم تقييم أداء الموظف سنوياً وفق نموذج التقرير السنوي الذي يعده الديوان لهذه الغاية ويقره المجلس ويجوز إعداد أكثر من نموذج للدوائر أو لأي دائرة أخرى حسب فئات الموظفين أو الوظائف فيها أو المهام الموكلة لموظفيها ولأي اعتبار أخر يتطلب التقييم.

ج- يُصدر الديوان التعليمات الخاصة بكيفية تنظيم سجل أداء الموظفين في الدوائر والتقارير السنوية المتعلقة بهم بما في ذلك التقارير

5- إسناد مهمة النظر في الإعتراض على نتائج التقييم للموظف المُقيّم بدرجتي ضعيف و متوسط للجنة شؤون الموظفين تعزيزا لدور هذه اللجنة.

الموظف و سلوكه خلال فترة التقييم من خلال عناصر التقييم الأساسية التالية:-

1) الإلتزام بمواعيد العمل الرسمي و أي شروط إضافية تمليها طبيعة الوظيفة
2) إنجاز ما يكلف به من أعمال سواء من حيث الدقة و التقييد بالمواعيد المحددة للإنجاز
3) المحافظة على المال العام من ممتلكات و معدات وغيرها
4) إستثمار أوقات الدوام الرسمي بشكل منتج
5) المبادرة إلى تقديم المقترحات و التوصيات الهادفة إلى تحسين و تطوير مستوى الأداء في دائرته
6) الحرص على بناء بيئة عمل إيجابية من خلال سلوكه مع رؤساءه و مرؤوسيه و زملاءه و المتعاملين مع الدائرة و علاقته بهم و طريقة تعامله معهم
7) الرغبة في الإطلاع على الأعمال و المهام الأخرى للدائرة بصورة عامة و الإحاطة بالتشريعات و الأساليب المطبقة فيها.
8) مدى تقبل الأفكار و الأراء الجديدة و المخالفة لأفكاره و أرائه و قدرته على مناقشتها بمرونة و دون تعصب.

ب. إضافة إلى تقييم عالي للعناصر الأساسية المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة يراعى عند تقييم أداء

السنوية الخاصة بالموظفين المنتدبين والمعارين والموفدين في بعثات أو دورات والمجازين لأغراض دراسية والمجازين بدون راتب وعلاوات على أن تتضمن هذه التعليمات الجهات صاحبة الصلاحية في تنظيم هذه التقارير. *المادة (70)* أ- تعتمد البيانات والوقائع والملاحظات المدونة في سجل الأداء في تقييم أداء الموظف بموجب التقرير السنوي الذي ينظم وفقاً لأحكام الفقرة (ب) من المادة (69) من هذا النظام ويتم ذلك التقييم بأي من التقديرات التالية:- 1- جيد جداً. 2- جيد. 3- متوسط. 4- ضعيف. ب- توضع التقديرات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وذلك وفقاً للنموذج المعتمد للتقرير السنوي. *المادة (71)* أ- على الرؤساء ورؤسائهم في الدائرة مراعاة الدقة التامة واعتماد الحقيقة دون غيرها في تدوين البيانات والوقائع والملاحظات في السجل الخاص بتقييم أداء الموظفين وفي تنظيم التقارير السنوية عنهم والقيام بتقييم ذلك الأداء ووضع التقديرات لكل منهم على أساس من العدالة والتجرد من الأغراض الشخصية تحت طائلة المسؤولية التأديبية. ب- إذا اتخذت بحق الموظف أي عقوبة من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في المادة (142) من هذا النظام خلال سنة التقدير فلا		الموظف بدرجة ممتاز عناصر التقييم التالية: 1) التطوع لبذل مزيد من الجهد و الوقت خارج أوقات الدوام الرسمي إذا إستدعت مصلحة العمل ذلك. 2) إستيعاب ضغوطات العمل و قدرته على أداء ما يطلب منه و توزيع الوقت و الجهد بكفاءة و إقتدار عاليين. 3) السعي المستمر إلى التطوير الذاتي من خلال التعلم و الإطلاع على كل ما هو جديد في مجال عمله بشكل خاص و دائرته بشكل عام. 4) الحرص والقدرة على نقل المعرفة و الخبرة المتراكمة لديه إلى زملائه سواء من خلال إعداد أوراق عمل علمية أو تقارير و إلقاء محاضرات و غيرها. 5) المشاركة بتميز في اللجان و فرق العمل المتخصصة التي تشكلها الدائرة لغايات تنفيذ الأنشطة الأساسية المناطة بها أو تطويرها و تحديثها. 6) المبادرة بتقديم مقترحات و أفكار جديدة بشكل مستمر تتصل بتطوير عمل الدائرة من خلال دراسات أو تقارير موثقة تستند إليها الإدارة العليا في إتخاذ القرارات ذات العلاقة. ج. تعتمد العناصر التالية عند تقييم أداء الموظف تحت التجربة:-

يجوز أن يكون تقديره في التقرير السنوي أكثر من جيد.

المادة(72/أ،ب،ج)

أ. تكون جميع مراحل إعداد سجل الأداء والتقرير السنوي مكتومة ولا يجوز إطلاع الموظف عليها إلا إذا كان تقديره النهائي في التقرير السنوي الذي يضعه صاحب الصلاحية أو من يفوضه بدرجة متوسط أو ضعيف

ب. ترسل نسخة عن التقرير السنوي إلى الموظف من قبل صاحب الصلاحية أو من يفوضه إذا كان تقديره السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف وللموظف حق الاعتراض عليه خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتسلمه له، وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال هذه المدة تستكمل الإجراءات اللازمة لاعتماده.

ج. أما في حال اعتراض الموظف على التقدير فيقوم صاحب الصلاحية أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض للجنة المنصوص عليها في الفقرة (د) من هذه المادة.

د. 1. يشكل الوزير لجنة أو أكثر كل منها مؤلف من ثلاثة من كبار موظفي الدائرة ويعين رئيساً لها من بينهم تتولى النظر في الإعتراضات التي يقدمها موظفو الدائرة على تقاريرهم السنوية وفقاً لأحكام هذه المادة والفصل فيها.

2. يشترط في تشكيل أي من تلك اللجان أن لا تكون درجة رئيسها أو احد عضويها أقل من درجة الموظف المعترض وتجتمع بكامل

1) الإنضباط العام و مدى التقيد بمواعيد الحضور و الإنصراف المقررة.
2) مدى إحاطته بالتشريعات الخاصة بالدائرة و سير إجراءات العمل و إستيعاب المهام و إجراءات عمل و ظيفته.
3) مدى قابليته للتطور و تنمية قدراته و كفاءة أدائه.
4) تقبل توجيهات رؤسائه و درجة التقيد بتنفيذ التعليمات المعتمدة.
5) علاقته مع رؤسائه و زملاءه و جمهور المراجعيين و طريقة تعامله معهم.
6) القدرة على تفهم و إستيعاب ما يطلب منه بدقة و مدى الحاجة إلى المتابعة و التوجيه المستمر.
7) الحرص على المعدات و التجهيزات التي يتعامل معها و المحافظة عليها.
8) أسلوبه في عرض أفكاره و أراءه و مدى إستعداده و تقبله لآراء الأخرين.

المادة (62)

أ- ينظم تقرير أداء الموظف في نهاية فترة التجربة أو أي فترة يثبت فيها عدم صلاحية الموظف للعمل و في كل الأحوال يتم إنهاء خدمة الموظف تحت التجربة إذا حصل على تقرير أقل من جيد.

نصابها وتصدر قراراتها بالإجماع أو بأكثرية الأصوات وتكون قطعية.

3- يترتب على اللجنة أن تصدر قرارها في الاعتراض خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليها وتبني قرارها في أي اعتراض على ما ورد عن الموظف في سجل الأداء وفي أي قيود أخرى أو سجلات أو ملفات في الدائرة تتعلق بالموظف ويبلغ الموظف بقرار اللجنة.

المادة(73/أ)

بعد اكتساب نماذج التقارير السنوية عن أي سنة الصفة القطعية، يقوم الأمين العام أو من ينيبه من كبار موظفي الدائرة بتدقيقها لاتخاذ الإجراءات والقرارات التالية بشأنها:-

1- إذا تبين أن التقدير الوارد في التقرير السنوي لأي موظف بدرجة (متوسط) فيتم إشعاره خطياً إلى مظاهر تقصيره وأسبابه ويطلب إليه العمل على تلافيها.

2- وأما إذا كان تقدير الموظف في التقرير السنوي بدرجة (متوسط) وكان تقدير أدائه في السنة السابقة مباشرة بدرجة (متوسط) أيضاً فيوجه إليه إنذار يُطلب فيه تحسين مستوى عمله وإنتاجه ورفع كفاءته.

3- وإذا كان التقدير في نموذج التقرير السنوي لأي موظف بدرجة (ضعيف) فيوجه إليه إنذار يُطلب فيه تحسين مستوى عمله وإنتاجه ورفع كفاءته.

4- وإذا كان أي موظف قد أُنذر في السنة السابقة مباشرة على الوجه المبين في البندين (2) و(3) من هذه الفقرة، وللأسباب الواردة فيه وكان تقدير أدائه للسنة الحالية بدرجة (متوسط) أو

ب- تؤخذ بعين الإعتبار نتائج تقييم أداء الموظف على ضوء التقارير التي نظمت له خلال فترة التجربة عند تنظيم التقرير السنوي له في نهاية العام.

المادة (63)

أ. تعتمد في تقرير الأداء السنوي التقديرات التالية:-

1. ممتاز
2. جيد جدا
3. جيد
4. متوسط
5. ضعيف

ب. توضع التقديرات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على أساس تقدير علامة لكل من البيانات والوقائع والملاحظات المتعلقة بأداء الموظف وفقا لعناصر التقييم المبينة في المادة (3) من هذا النظام.

ج. تؤخذ بعين الاعتبار كافة العقوبات التي يتم اتخاذها بحق الموظف خلال سنة التقييم و لا يجوز أن يزيد تقدير الموظف عن جيد إذا اتخذت بحقه أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في البنود (3-5) من الفقرة (أ) من المادة (139) من هذا النظام.

المادة (64)

أ. يدون الرئيس المباشر للموظف

(ضعيف) فينقل إلى وظيفة أخرى تتناسب مع كفاءته وقدراته ويخضع لبرنامج لإعادة تأهيله يعد لهذه الغاية.

وإذا كان موظف قد نقل في السنة السابقة مباشرة على الوجه المنصوص عليه في البند (4) من هذه الفقرة وللأسباب الواردة فيه وكان تقدير أدائه للسنة الحالية بدرجة (متوسط) أو (ضعيف) فتنهى خدماته.

المادة (73/ب)

تتخذ القرارات والإجراءات المنصوص عليها في البنود (1) و (2) و (3) من الفقرة (أ) من هذه المادة بقرار من الأمين العام، وتتخذ الإجراءات الأخرى والمنصوص عليها في البندين (4) و (5) من تلك الفقرة من قبل المرجع المختص بتعيين من يماثل الموظف في الدرجة والراتب.

المادة (74)

ترسل الدائرة إلى الديوان كشفاً معتمداً وموقعاً من أمين عام الدائرة يتضمن أسماء موظفيها من الفئة الأولى والثانية والثالثة والتقدير النهائي لكل منهم في التقرير السنوي قبل نهاية شهر تشرين الثاني من كل سنة على أن تراعى فيه السرية التامة، ولا يجوز إدخال أي تعديل عليه بعد إيداعه لدى الديوان.

في سجل الأداء البيانات والملاحظات والوقائع الإيجابية والسلبية المتعلقة بأداء الموظف وسلوكه في نهاية كل ثلاثة أشهر ويوجه مرؤوسيه إلى الجوانب السلبية لتلافيها.

ب. يقوم مدير المديرية المعنية بمتابعة سجل تقييم أداء الموظفين في المديرية للتحقق من أن تنظيمه قد تم وفقا للتعليمات المقررة ورفع تقرير للأمين العام لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتصحيح سير العمل إذا تبين أن في البيانات والملاحظات والوقائع المدرجة في السجل ما يقتضي اتخاذ تلك الإجراءات.

المادة (65)

أ. يقوم الرئيس المباشر بالتنسيق مع رئيسه بتعبئة تقرير الأداء السنوي بالاعتماد على سجل تقييم الأداء ورفعه إلى الرئيس الأعلى المباشر الذي يقوم بدوره برفع تقارير أداء الموظفين السنوية مرفقة بسجلات أدائهم وملاحظاته عليها إلى الأمين العام أو من يفوضه.

ب. يعتمد الأمين العام أو من يفوضه التقدير النهائي لأداء الموظف.

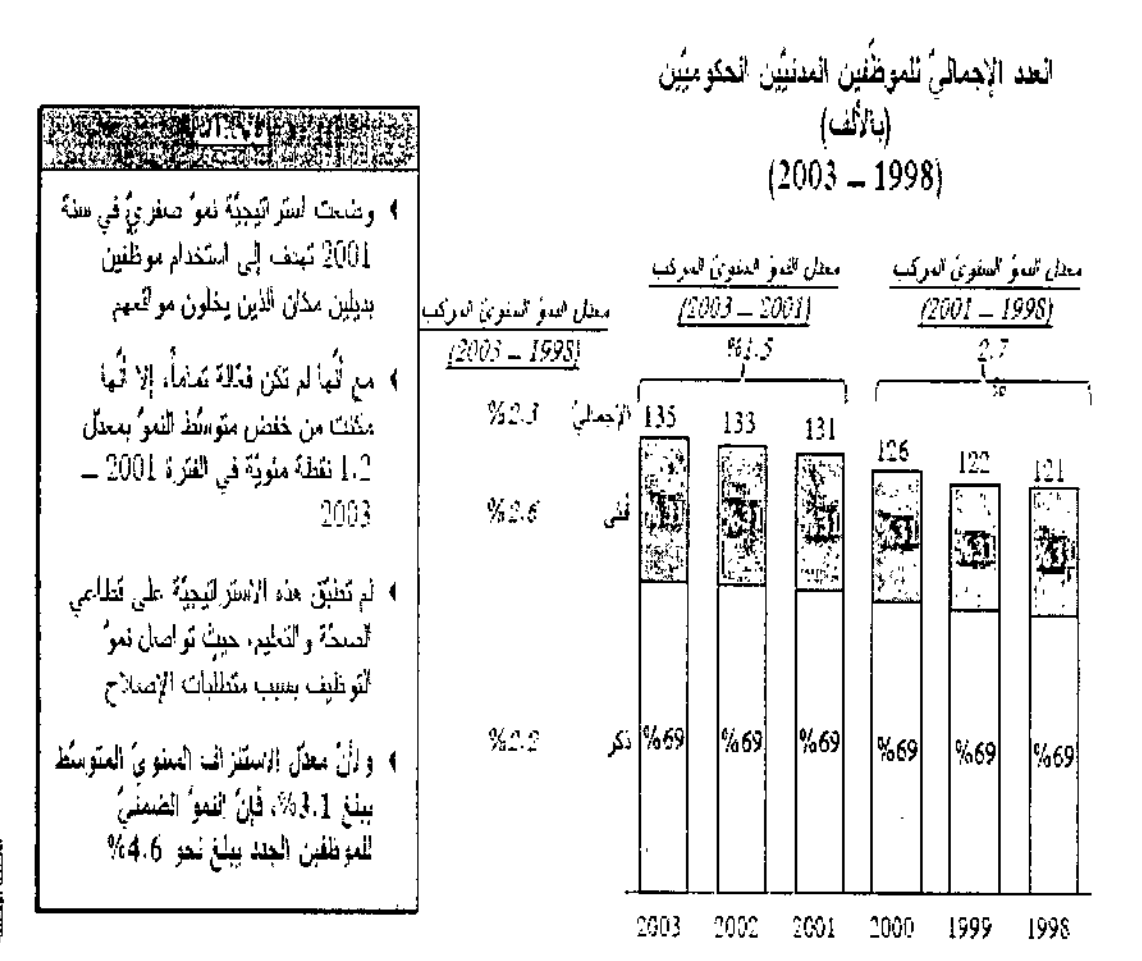
ج. يعتمد الوزير التقدير النهائي لأداء مدراء الإدارات ومدراء المديريات في الدائرة التي يضعها الأمين العام.

		المادة (66) على الرؤساء المباشرين ورؤسائهم في الدائرة مراعاة الدقة التامة واعتماد الحقيقة دون غيرها في تدوين البيانات والوقائع والملاحظات في السجل الخاص بتقييم أداء الموظفين وفي تنظيم تقارير الأداء السنوية عنهم والقيام بتقييم ذلك الأداء ووضع التقديرات لكل منهم على أساس من العدالة والتجرد من الأغراض الشخصية تحت طائلة المسؤولية التأديبية. ***المادة (67)*** أ. ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من قبل صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف وللموظف حق الاعتراض عليه خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتسلمه له وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال هذه المدة يعتبر التقرير معتمداً. ب. في حال اعتراض الموظف على التقدير يقوم صاحب الصلاحية أو من يفوضه بإحالة التقرير مع الاعتراض إلى لجنة شؤون الموظفين ويكون قرارها قطعياً في هذه الحالة.

		ج. يترتب على اللجنة أن تصدر قرارها في الاعتراض خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ تقديمه إليها وتبني قرارها في أي اعتراض على ما ورد عن الموظف في سجل الأداء وفي أي قيود أخرى أو سجلات أو ملف في الدائرة تتعلق بالموظف وعلى مدى صحة ما ورد في اعتراضه ويبلغ الموظف بقرار اللجنة. *المادة (68)* أ- بعد اكتساب تقارير الأداء السنوية عن أية سنة الصفة القطعية يقوم المرجع المختص باتخاذ الإجراءات التالية:- 1. إذا تبين أن التقدير الوارد في التقرير السنوي لأي موظف بدرجة (متوسط) أو (ضعيف) فيتم إشعاره خطياً إلى مظاهر تقصيره وأسبابه ويطلب إليه العمل على تلافيها. 2. إذا حصل الموظف على تقرير سنوي بتقدير متوسط لسنتين متتاليتين يحرم من زيادة سنوية واحدة. 3. إذا حصل الموظف على تقرير سنوي بتقدير ضعيف يحرم من زيادة سنوية واحدة.

		ب. يعامل الحرمان من الزيادة السنوية الوارد في البندين (2 ، 3) من الفقرة (أ) من هذه المادة معاملة العقوبة التأديبية لكافة الغايات المنصوص عليها في هذا النظام *المادة (69)* ترسل الدائرة إلى الديوان كشفاً معتمداً وموقعاً من أمين عام الدائرة بأسماء كافة موظفيها يتضمن فئة الموظف و درجته و التقدير النهائي و علامته في تقرير الأداء السنوي خلال النصف الأول من شهر كانون الأول من كل عام على أن تراعى فيه السرية التامة و لا يجوز إدخال أي تعديل عليه بعد إيداعه لدى الديوان

رغم فرض قيود على التوظيف الجديد عام 2001، تواصل نمو الموظفين المدنيين بنسبة 1.5% سنويًا



الشكل (1)[1]

[1] الأجندة الوطنية الأردنية، إدارة تنمية القطاع العام في الأردن، فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

بدأ برنامج إصلاح القطاع العام في التعامل مع المشاكل الرئيسيّة المرتبطة بكفاءة فاتورة رواتب الموظفين المدنيين

برنامج إصلاح القطاع العام – الإصلاحات ذات الصلة

رفع الكفاءة المؤسسية

- بدأت إدارة تنمية القطاع العام بتطوير قاعدة بيانات لتوفير معلومات دقيقة عن كافة الوزارات والدوائر الحكومية
- تخطط إدارة تنمية القطاع العام لرفع كفاءة الدوائر الحكومية كما يلي
  - وضع اسلوب للتحليل الوظيفي للوزارات والمؤسسات وإجراءاتها الإدارية
  - وضع منهجية شاملة لرفع الكفاءة تحدد الخطوات المطلوبة لاستكمال رفع الكفاءة
  - مراجعة اهداف الوزارات والمؤسسات وهياكلها ووظائفها وعملياتها الإدارية واقتراح التحسينات
  - تطبيق توصيات رفع الكفاءة المقرة على مراحل

إدارة الموارد البشرية

- أنشئت مديرية سياسات الموارد البشرية للإشراف على إدارة إصلاح الموارد البشرية في القطاع العام
- تقوم مديرية سياسة الموارد البشرية حالياً بمراجعة الأنظمة الداخلية لجهاز الخدمة المدنية من أجل وضع التعديلات المطلوبة لتطبيق سياسات الموارد البشرية المحدثة وإجراءاتها
- سيتم إنشاء هيئة إشراف مستقلة للإشراف على تطبيق الاستخدام والترقية بناء على الجدارة والاستحقاق في كل مجالات الوظائف العامة
- سيتم تشكل متزايد نقل السلطة والمسؤولية عن إدارة الموارد البشرية إلى الوزارات والمؤسسات
- تقوم مديرية سياسة الموارد البشرية بإدخال سياسات موارد بشرية جديدة ومحسنة على أساس تجريبي في عدد من الوزارات، ووضع دليل لإدارة الموارد البشرية في جهاز الخدمة المدنية
- ستتم البدء بمراجعة شاملة لإعادة هيكلة برنامج الأجور والدرجات بالنسبة لموظفي القطاع العام
- يجري حالياً إصلاح المعهد الوطني للتدريب لكي يصبح مقدم تدريب عالي الجودة لجهاز الخدمة المدنية

الشكل (2)[1]

---

[1] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العام في الأردن، مرجع سابق.

تعتبر فعالية اداء الحكومة في الأردن أعلى مما هي عليه في العديد من بلدان المنطقة، لكنها أدنى بكثير من المعايير الدولية

ترتيب "فعالية اداء الحكومة" لبلدان مختارة (2004)

الدولة	القيمة	الترتيب النسبي
سنغافورة (الأعلى)	2.25	%100
السويد	1.92	%95
الولايات المتحدة	1.80	%94
البلدان	1.21	%87
الإمارات العربية المتحدة	1.20	%86
قطر	0.87	%78
البحرين	0.76	%76
الكويت	0.55	%69
الأردن	0.23	%63
مصر	-0.20	%49
لبنان	-0.33	%42
المملكة العربية السعودية	-0.60	%35
سوريا	-0.72	%26
العراق	-1.51	%3
الصومال (الأدنى)	-2.32	%0

2.5 الأفضل — 1.5 — 0.5 — 0.5- — 1.5- — 2.5- الأسوأ

- يستخدم البنك الدولي "فعالية اداء الحكومة" كأحد المعايير لتقييم الحاكمية في الدولة. وتشمل المعايير الأخرى: الاستقرار السياسي، المشاركة والمساءلة، والجودة التنظيمية، وحكم القانون، وضبط الفساد
- يجمع "فعالية اداء الحكومة" ما بين جودة تقديم الخدمة العامة، ونوعية البيروقراطية، وكفاءة الموظفين المدنيين، واستقلالية الخدمة المدنية عن الضغوط السياسية، ومصداقية التزام الحكومة بالسياسات
- يركز هذا المؤشر على "المدخلات" المطلوبة لتمكين الحكومة من وضع السياسات الملائمة وتطبيقها وتوصيل الخدمات العامة

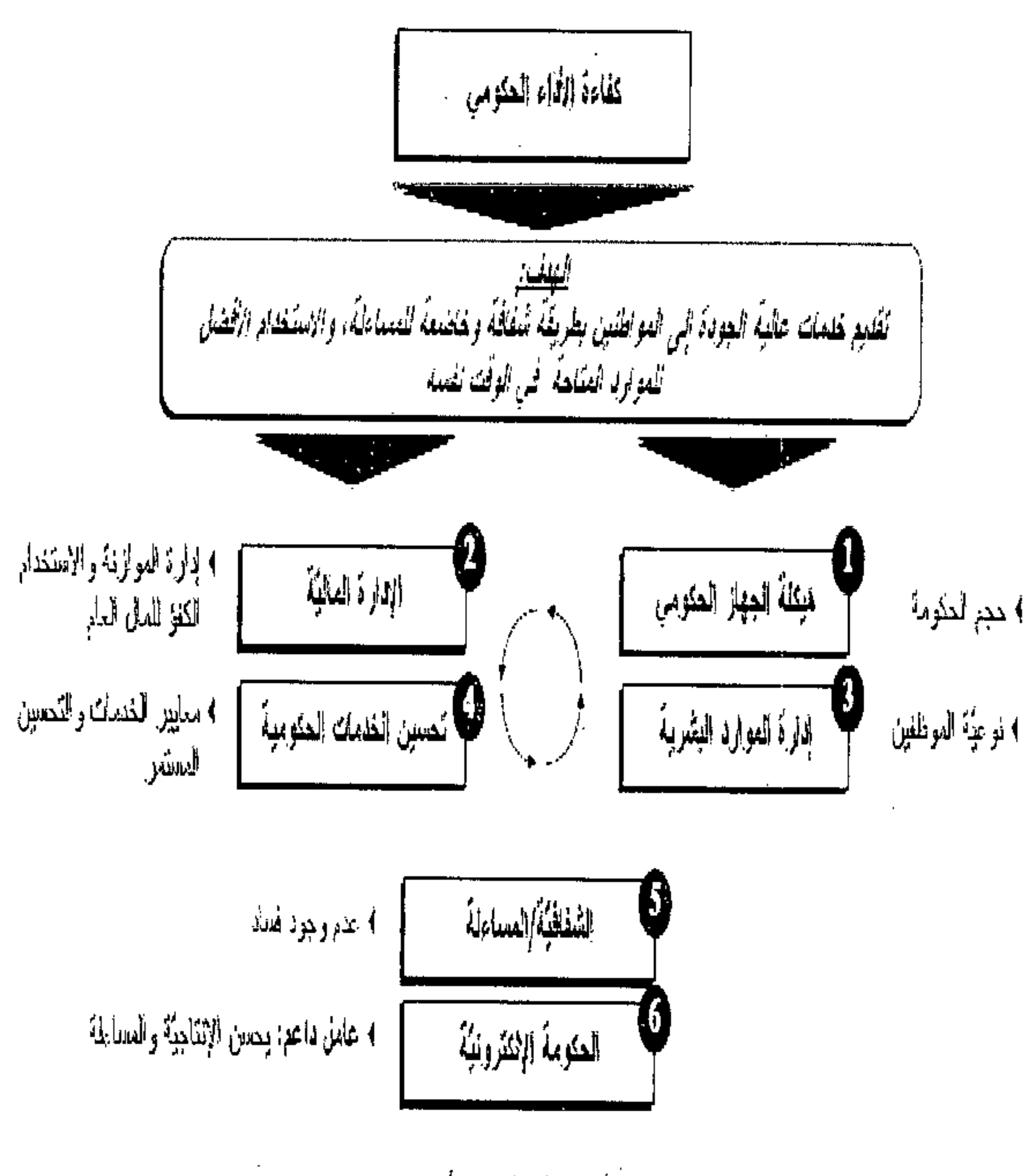
الأجندة الوطنية

المصدر: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2005. Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004, World Bank

الشكل (3)[1]

[1] الأجندة الوطنية الأردنية، إدارة تنمية القطاع العام في الأردن، مرجع سابق.

لتقييم مواطن الضعف المتعلّقة بكفاءة أداء الحكومة في الأردن، تمّ دراسة ستة عوامل رئيسيّة



الشكل (4) [1]

[1] الأجندة الوطنية الأردنيّة، إدارة تنمية القطاع العام في الأردن، مرجع سابق.

من الأسباب الرئيسيّة لانعدام الكفاءة في جهاز الخدمة المدنية هو نظام الخدمة المدنيّة الذي يفرض إجراءات توظيف مركزيّة غير مرتبطة بشكل ملائم بمتطلّبات المهارات في الوزارات

المشاكل الرئيسية الناتجة عن نظام الخدمة المدنية

- تعتمد عمليّة الانتقاء على الامتحانات التي تشدّد على المعرفة والنظريّة بدلاً من المهارات أو الخبرات
- عدم الإعلان عن معظم التعيينات أو الترقيات الجديدة
- تعتبر الأقدميّة والمؤهّلات التعليميّة من العوامل الحاسمة في قرارات الترقية (يحصل معظم الموظفين على تقدير "جيد جداً" في تقاريرهم السنوية)
- تتم الترقية بناءً على الاستحقاق الشخصي وليس على الاحتياجات التنظيميّة للمؤسسة
- يعتبر نظام تقييم الأداء مختلاً، حيث يقيّم السلوك بدلاً من النتائج
- يعتبر هيكل الدرجات الوظيفية معقداً ويحدّ من نطاق سلّم الرواتب – يحدث ضغوطاً على الترقية
- أحدث العديد من العلاوات والترقيات إجحافاً وتشوّهاً في الأجور
- المؤهّلات الفعليّة للفرد هي المحدّد الرئيسي لدرجته الوظيفية وراتبه وليس حجم المسؤوليه
- عدم شموليّة نطاق مبادرة التدريب – تغطي الدورات والمنح الخارجيّة فقط
- ينظر إلى التدريب (عدد الدورات) باعتباره أداة للترقية – وليس كجزء من تطوير المهنة أو وسيلة لتحسين الأداء
- وجود فجوة بين الموازنة المقرّة والمتطلّبات من القوّة العاملة – تسبّب تأخيراً في إصدار جداول التوظيف وبالتالي التوظيف

التأثيرات [illegible]

- هنالك اهتمام كبير بحقوق الموظفين بدلاً من الاهتمام بتحسين الأداء والكفاءة في الخدمة المدنيّة
- النظام ليس وثيقة شاملة لسياسات الموارد البشريّة – يستثني مجالات أساسيّة لا تخضعها لمسؤوليّة ديوان الخدمة المدنيّة (مثل العقود والضمان الاجتماعيّ والتخطيط للموارد البشريّة والتدريب)
- وجود صلاحيّة لصنع القرارات لدى الوزراء والحكومة في كثير من شؤون الموظفين – والاعتماد على اللجان بدلاً من المديرين
- يتبع سياسة "المقاس الواحد للجميع" الأمر الذي يدفع البعض للحصول على "الاستثناءات" من خلال مكتب رئيس الوزراء
- يستحوذ معظم عمل ديوان الخدمة المدنيّة نحو وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة (75% و19% من المقابلات على التوالي في عام 2001)

الأجندة الوطنية

[illegible]

الشكل (5) [1]

[1] الأجندة الوطنية الأردنيّة، الإدارة العامّة لإصلاح القطاع العام.

تعتبر الحكومة الإلكترونية عامل تفعيل أساسي لتحسين تقديم الخدمات العامة وتعزيز الاقتصادات المحلية...

[illegible]

- تحسن انضمام الحكومة إلى ركب الاقتصاد الجديد وتجنب التخلف عنه
- تسلط الضوء على دور الحكومة في زيادة وعي الرأي العام لحفز الطلب على تكنولوجيا وخدمات الإنترنت وخدماتها، وفي تطوير التطبيقات التعليمية لتعزيز التعلم المستمر وتشجيع الشركات على الدخول إلى الشبكة لمساعدتها على الاستفادة من فرص التجارة الإلكترونية
- تحسن نوعية الخدمات الحكومية وإقرار الرأي العام بها وتعزيز صورة الحكومة في الداخل والخارج على السواء
- تحسن اتخاذ القرار بتقديم معلومات أكثر دقة وشفافية في الوقت المناسب إلى صناع السياسات والقرارات، والمسؤولين عن التنفيذ ومجتمع الأعمال والمواطنين
- تزيد من شفافية البيئات الحكومية

[illegible]

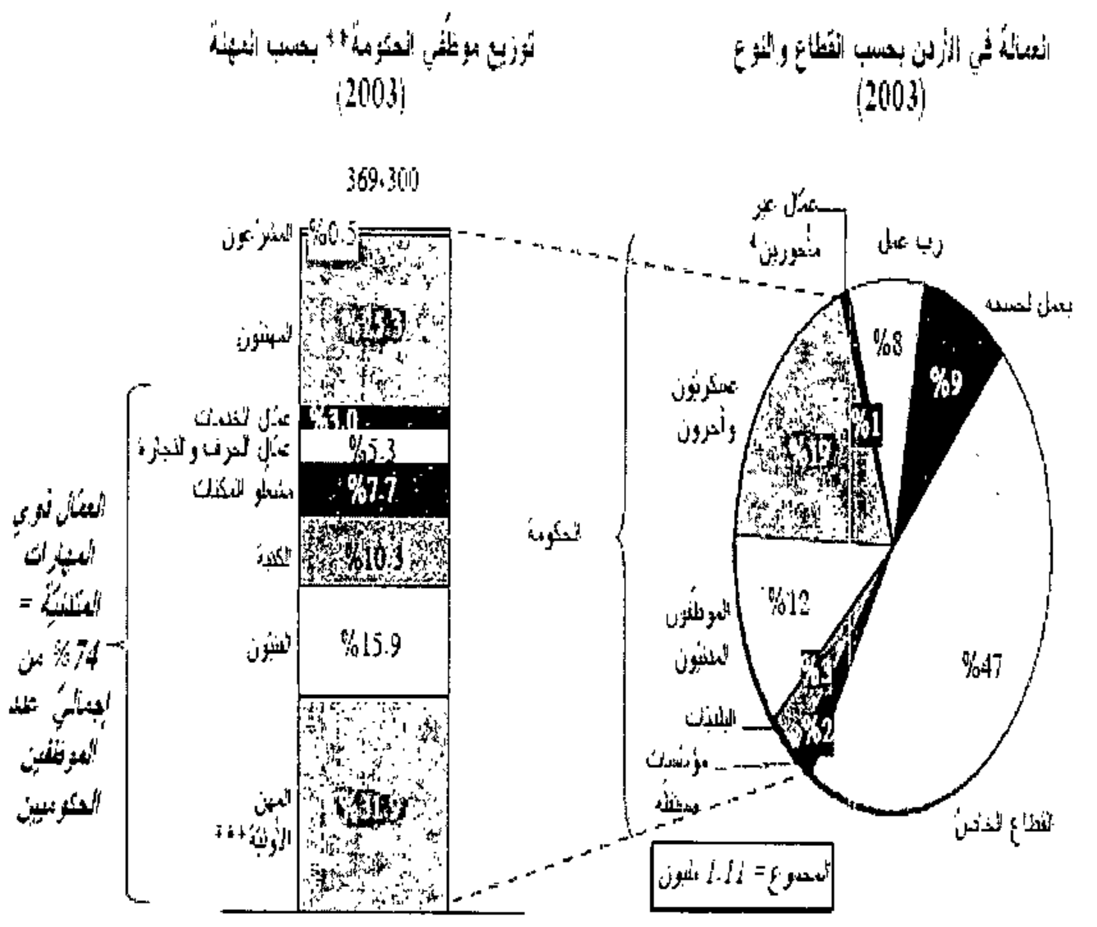
- تنشط مبادرات الأعمال الإلكترونية للقطاع الخاص
- تحدث فرصاً للقطاع الخاص لدعم احتياجات التجارة الإلكترونية الوطنية
- تطور المهارات الوطنية واستحداث فرص عمل للقوة العاملة المحلية
- تحسن كفاءة الأنشطة التجارية الوطنية وسرعتها بالإضافة إلى التجارة الخارجية

المصدر: مقابلات وأبحاث فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

الشكل (6) [1]

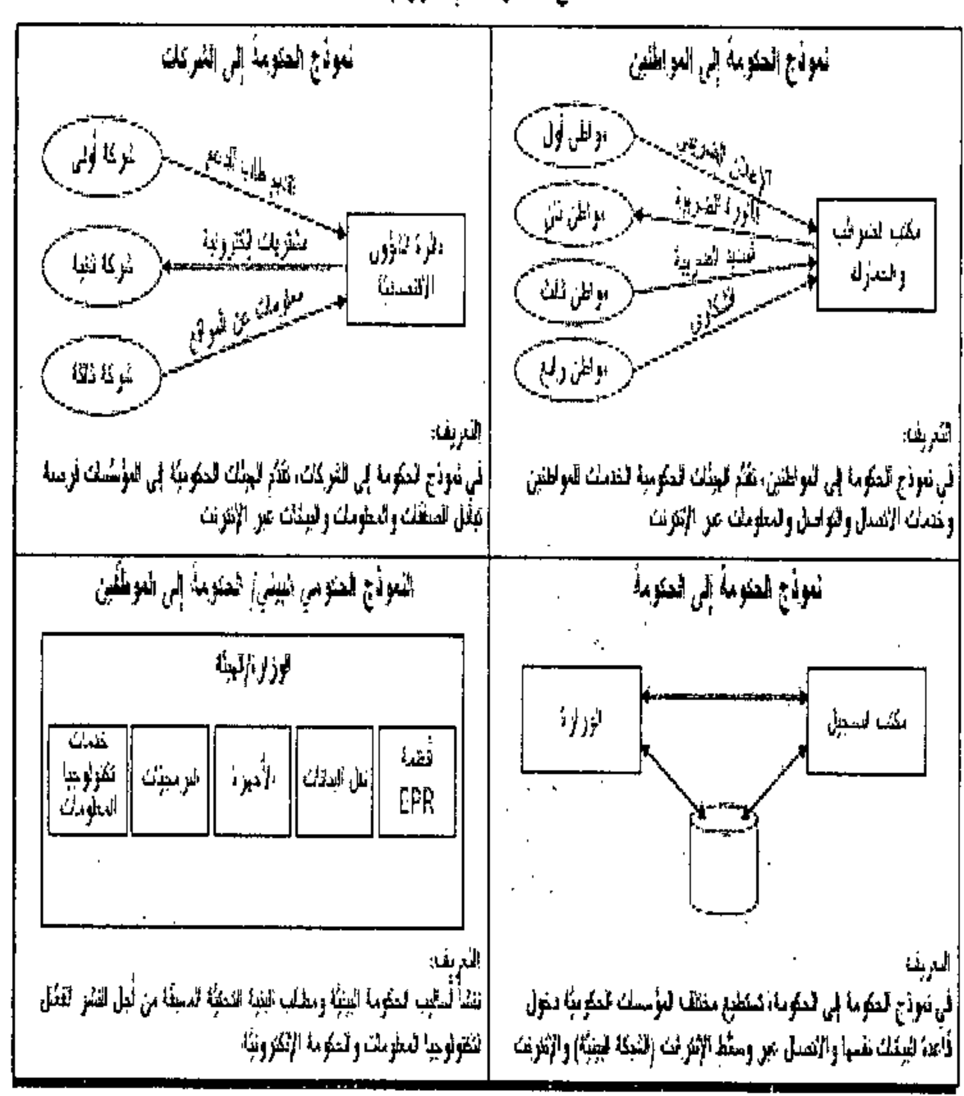
[1] الأجندة الوطنية الأردنية، مقابلات وأبحاث فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، مرجع سابق.

توظف الحكومة نسبة كبيرة من العمالة في الأردن، حيث تستوعب ثلث القوى العاملة، 74% منهم من ذوي المهارات المتدنية



الشكل (7) [1]

[1] دائرة الإحصاءات العامّة، مسح العمالة والبطالة، 2003، فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، الأجندة الوطنية الأردنية.

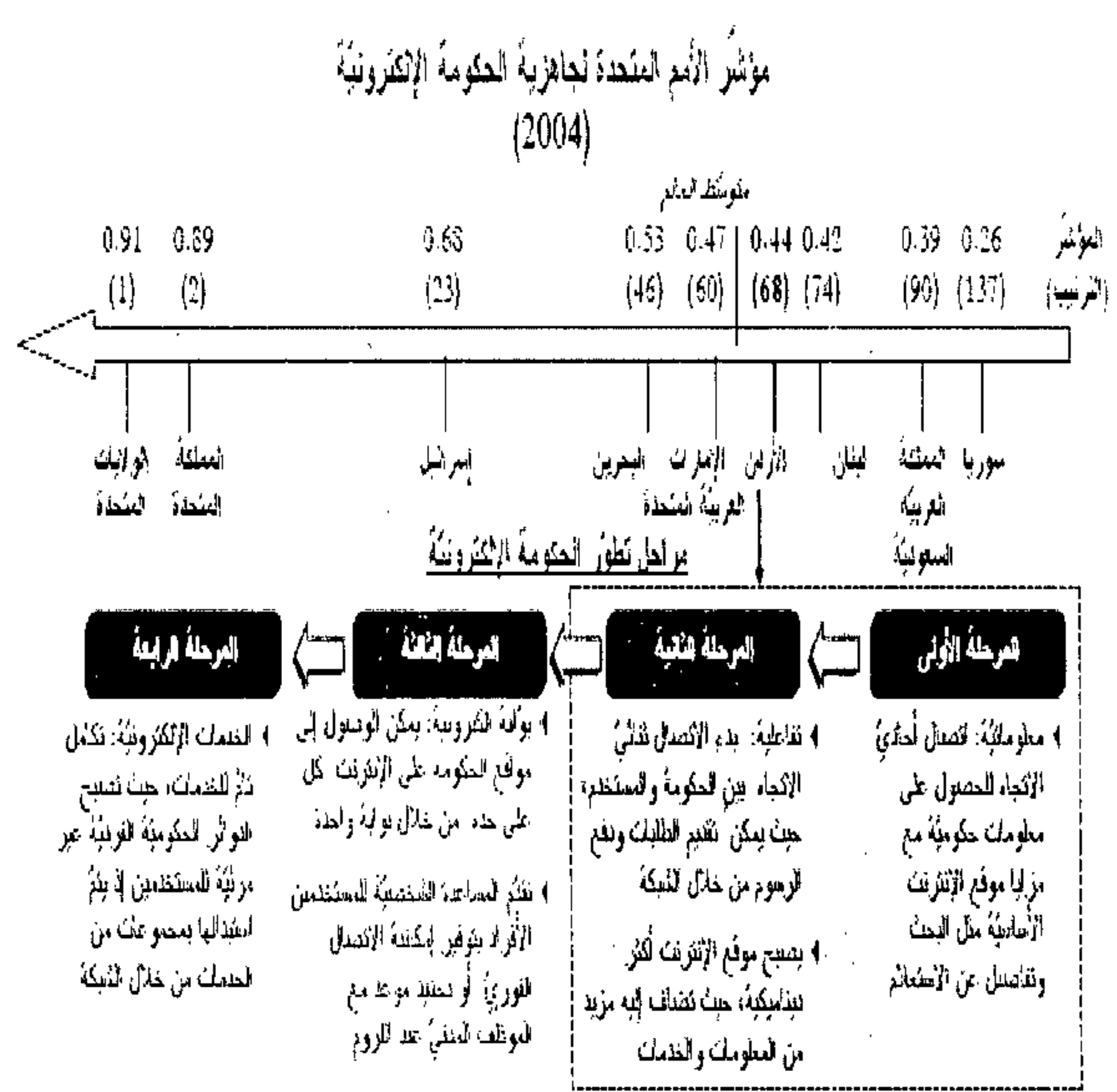


المصدر: مقابلات وأبحاث فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي

الشكل (8) [1]

[1] الأجندة الوطنية الأردنية، فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، مرجع سابق.

غير أنّ الأردن يشغل مرتبة دون المتوسّط على المستوى العالميّ في الجاهزية الإلكترونيّة، رغم أنّه يتقدّم على العديد من جيرانه

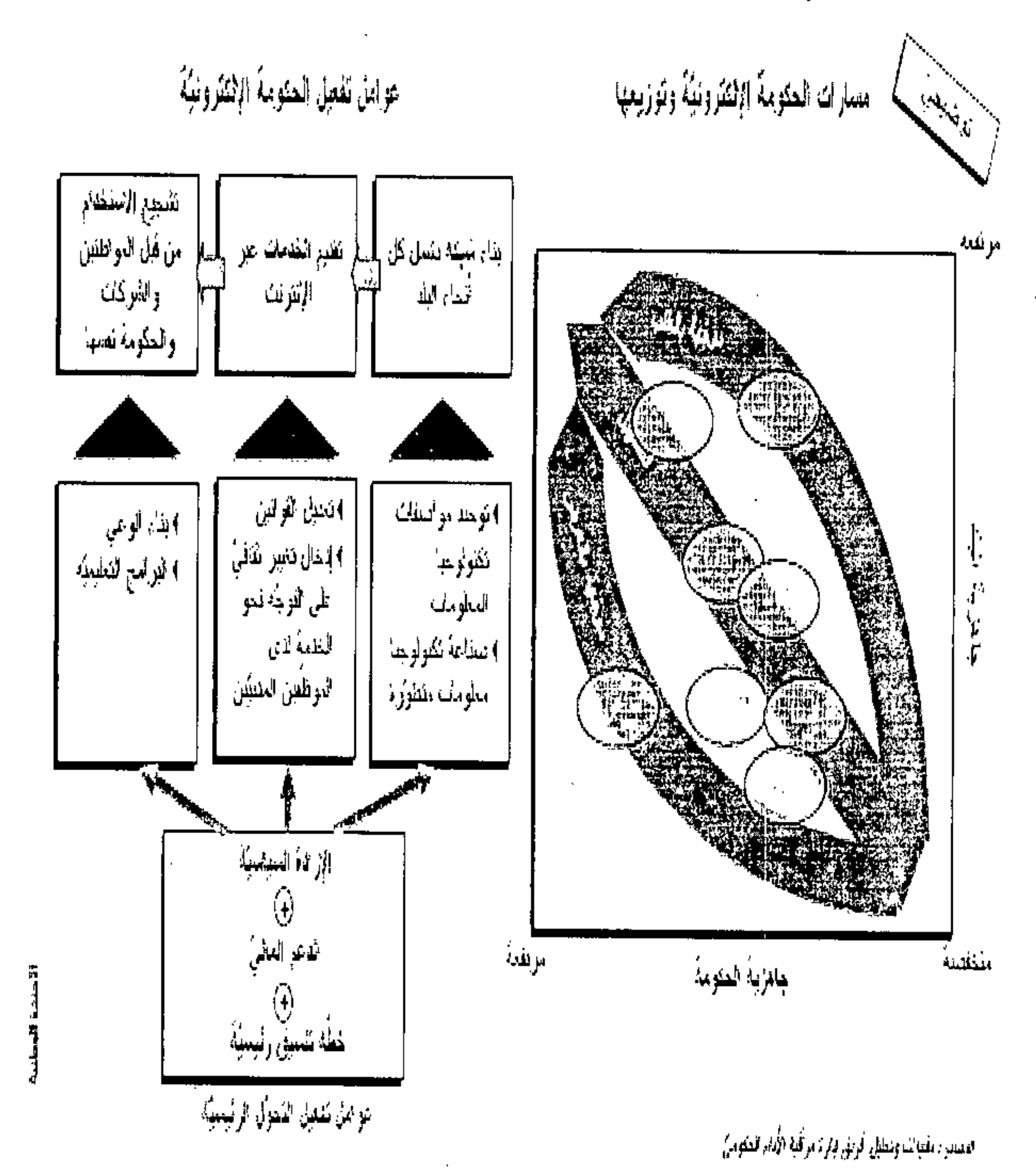


الشكل (9) [1]

---

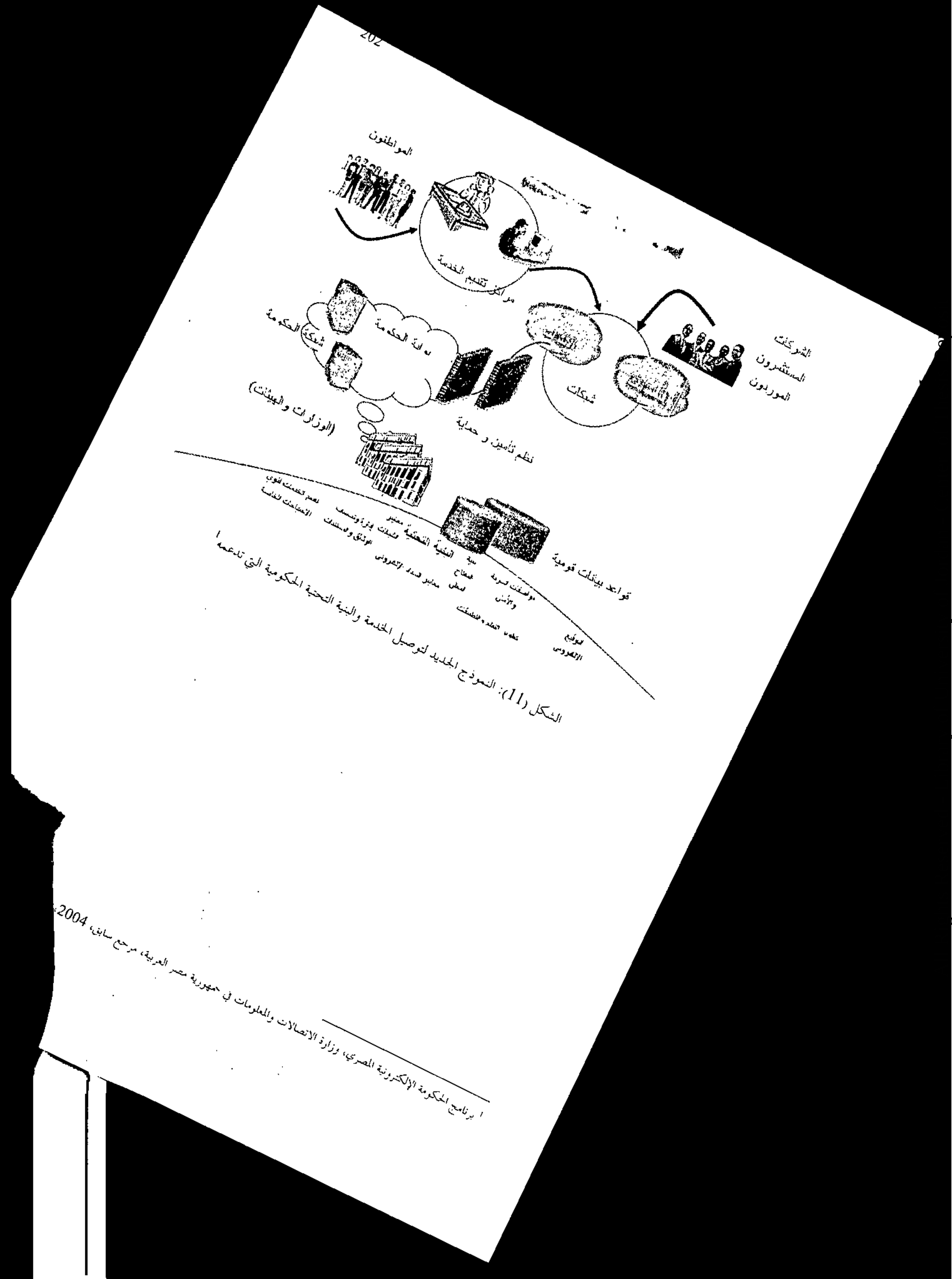
[1] تقرير جاهزية الحكومة الإلكترونية العالمي، 2004، الأمم المتحدة، تطبيق فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، الأجندة الوطنيّة الأردنية.

تكشف تجارب البلدان الرائدة التي تبنت الحكومة الإلكترونية عن وجود ثلاثة مسارات لتحقيق جاهزية الحكومة الإلكترونية، وتتطلب جميعها عوامل تفعيل للتمكن من التحول



الشكل (10)[1]

[1] الأجندة الوطنية الأردنية، فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، مرجع سابق.



الشكل (11): النموذج الجديد لتوصيل الخدمة والبنية التحتية الحكومية التي تدعمه [1]

[1] برنامج الحكومة الإلكترونية المصري، وزارة الاتصالات والمعلومات في جمهورية مصر العربية، مرجع سابق، 2004،

المراجع

References

المراجع العربيّة

الأجندة الوطنيّة الأردنية (2004). **تقرير جاهزية الحكومة الإلكترونية العالمي**. الأمم المتحدة، تطبيق فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي.

الأجندة الوطنية الأردنيّة (2005) ، شباط/فبراير، 2005.

أندراوس، جمال فائق (2006). **سياسات التوثيق والمعلومات الوطنية بين الواقع والمأمول**، مركز التوثيق والمعلومات المصري للزراعة، (تحميل: 2006)، مُتاح:
http://www.arabcin.net/arabic/5nadweh/pivot_7/documentation_politics1.htm

بركات، زين العابدين، (1975/1976). **مبادئ القانون الإداري**، دمشق، ص 29 – 30، كما ورد في: الدكتور منصور إبراهيم العتوم "**المسؤولية التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا**".

برنامج الحكومة الإلكترونية المصري (2004). وزارة الاتصالات والمعلومات في جمهورية مصر العربية، مجموعة الوثائق:

http://www.egypt.gov.eg/arabic/documents/download/Egyptian_Info_Society_Initiative.zip
http://www.egypt.gov.eg/arabic/documents/download/EISI_go_v2_Arabic.zip
http://www.egypt.gov.eg/english/documents/download/Classification_Handling_Recommendations.zip
http://www.egypt.gov.eg/english/documents/download/Interoperability_Standard.zip
http://www.egypt.gov.eg/english/documents/download/Network_Messaging_Standard.zip
http://www.egypt.gov.eg/arabic/documents/default.asp

بطيخ، رمضان محمد، (1994). **الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي**. دار النهضة العربية، القاهرة – مصر.

الجريدة الرسمية الأردنيّة (2002). رقم (4579) تاريخ 2002/12/31.

الجريدة الرسمية الأردنيّة (2005). رقم (4639) تاريخ 2005/2/16.

جمال الدين، سامي، (1996). **أصول القانون الإداري**. الجزء الأول، دار المطبوعات الجامعية، مصر.

الحلو، ماجد راغب، (1981). **القضاء الإداري**. دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية – مصر.

دائرة الإحصاءات العامّة (2003). **مسح العمالة والبطالة**. فريق إدارة مراقبة الأداء الحكومي، الأجندة الوطنيّة الأردنية.

دولة الإمارات العربية المتحدة، الموقع الرّسمي لحكومة دبي الإلكترونية (2006):
http://www.dubai.ae/index.ar.htm

الزعبي، خالد سمارة (1999). **القرار الإداري بين النظريّة والتّطبيق – دراسة مقارنة: فرنسا- مصر-لبنان- الأردن.** ط2، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان-الأردن.

السعيدي، ناصر (2003). **لا محسوبية ولا فساد إداريًا في العصر الإلكتروني.** مُتاح:
http://www.etesal.com/etesal/section/full_story.cfm?aid=152&ino=2

السعيدي، ناصر (2003). **لا محسوبية ولا فساد إداريًا في العصر الإلكتروني.** مُتاح:
http://www.etesal.com/etesal/section/full_story.cfm?aid=212&ino=2

سندي، حسين (2002). **الإدارة الإلكترونية في العالم العربي بين الواقع والطموح.** مُتاح على الإنترنت:
http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ARADO/UNPAN005603.pps

شطناوي، علي خطار (1998). **دراسات في الوظيفة العامة.** منشورات الجامعة الأردنية، عمان-الأردن.

صالح، محمود (1997). **شرح قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة.** توزيع منشأة المعارف، الإسكندرية.

الصعيدي، إبراهيم احمد (1989). "الإطار العام لمعايير مراجعة الأنظمة الإلكترونية". **المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة،** كلية التجارة، جامعة عين شمس، العدد الأول، يناير، ص 93-133.

طلبه، عبد الله (1981). **الوظيفة العامّة في دول عالمنا المعاصر،** مطابع مؤسسة الوحدة، دمشق – سوريا.

الطماوي، سليمان محمد (1996). **الوجيز في القانون الإداري – دراسة مقارنة.** دار الفكر العربي، القاهرة، مصر.

عبد الباسط، محمد فؤاد (1991). **قياس كفاية الأداء للعاملين المدنيّين بالدّولة.** مصر.

العتوم، منصور إبراهيم (1984). **المسؤولية التأديبية للموظف العام – دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا.** الناشر: المؤلف، عمان- الأردن.

عثمان، حسين عثمان محمد (1989). **دروس في قانون القضاء الإداري.** الدار الجامعية، بيروت – لبنان،.

عرب ، يونس (2006). **الحكومة الإلكترونية – الإطار العام.** مُتاح:
http://www.arablaw.org/E-Government.htm

عرب، يونس (2006). **التدابير التشريعية العربية لحماية المعلومات والمصنفات الرقمية،** مُتاح:
http://www.arabcin.net/arabic/5nadweh/pivot_7/arabic_arrangement1.htm

العمر، محمد (2003). **الحكومة الإلكترونية عربيًا: من دولة المحاسيب إلى دولة الحواسيب!.** 2003، مُتاح:
http://www.etesal.com/section/full_story.cfm?aid=147&ino=2

العنزاوي، أحمد محمد (2006). **مجتمع المعلومات العربي الواقع الراهن وتحديات العولمة.** (تحميل: 2006). مُتاح:
http://www.arabcin.net/arabic/5nadweh/pivot_7/arab_information_society2.htm

القوادري، بشير (2005). **التشريع وحماية الوثيقة،** شبكة التربية الإسلامية الشاملة، 2005، مُتاح:
http://jid3.medharweb.net/modules.php?name=news&file=article&sid=211

مجلة نقابة المحامين، السنة السادسة، العدد الثامن.

المجمع العربي جمعية المجمع العربي للمحاسبين القانونيين (2001)، (الأردن)، **إصدارات المراجعة والسلوك الأخلاقي.** دليل الاتحاد الدولي للمحاسبية لعام 2001.

محارب، علي جمعه (2004). **التأديب الإداري في الوظيفة العامة – دراسة مقارنة في النظام العراقي**

والمصري والفرنسي والإنجليزي. دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان- الأردن.

موقع ديوان الخدمة المدنيّة في الأردن (تحميل من موقع الدّيوان على الإنترنت: 18- تـشرين الثّـاني 2005). مُتاح:

http://www.csb.gov.jo

هند، حسن محمد (2005). **الموسوعة القضائية في شرح أحكام قانون نظام العاملين المـدنيين بالدولـة**. دار الكتب القانونية، مصر.

وزارة تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، المملكة الأردنيّة الهاشميّة، موقع الوزارة على الإنترنت، مُتاح:
http://www.moict.gov.jo

References المراجع الأجنبيّة

Cap Gemini Ernst & Young (2003). **Report on behalf of Commission DG Info Society**: http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2005/doc/highlights/whats_new/capgemini4.pdf

Caragozian John S. & Warner Jr. Donald E. (2005). **Privacy Rights of Employees Using Workplace Computers in California**. Los Angeles, California.

Dunleavy, Patrick & Margetts, Helen (2000). **The Advent of Digital Government: Public Bureaucracies شnd The State In The Internet Age**. Paper to the Annual Conference of the American Political Science Association, Washington, 4 September 2000.

Fang Z. (2002)."E-Government in Digital Era: Concept, Practice and Development" **International Journal of the Computer**, 10, 2, 1-22.

Hood, C. (1995). "The New Public Management in the 1980's: Variations on a theme" **Accounting, Organizations and Society**, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93- 109.

J. Auby et R. Ader (1986)." Droit Administrative", **Paris, D,** No. 84.

Kong, Martin, Wolfe, Elaine, Balderston Kari (2001). **Guidelines for Building eGovernment** Best Practices for eGovernment Implementations. META Group's Electronic Government Strategies. USA.

Malhotra, Y. (2001). **Enabling Next Generation e-Business Architectures: Balancing Integration and Flexibility for Managing Business Transformation.** Intel Corporation:Portland, OR.

Meneguzzo Marco & Mele Valentina (2003). **Designing and implementing innovation policy in the public sector: the Italian experience.** VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct 2003.

Nethercote John R. (2003). **The Australian Experience of Public Sector Reform.** Australian Public Service Commission.

PeopleSoft, (2005). **Building a Real-Time Government**. Pleasanton, California USA

Available:

http://www.peoplesoft.com/media/en/pdf/success/statebook_ss_0303.pdf

Plantey, A. (1971). "Traite Pratique de Function Publique". Paris, L. G. D. J. **Tame**, 2, No. 2297.

West Darrell M. (2002). **State and Federal E-Government in the United States**, 2002. Website: www.InsidePolitics.org